Staatsbetrieb oder Privatbetrieb im Fernsprechwesen.

(Eine staatsrechtliche und volkswirtschaftliche Studie.)

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften

der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg (Breisgau)

vorgelegt von

A. Boas
Ober-Postinspektor.

Berlin 1912.

W. Blankenfeldt, Buchdruckerei, Berlin N.W. 5, Birkenstraße 60.

Referent: Professor Dr. Diehl.

Dekan: Professor Dr. Merkel.

Meinem hochverehrten alten Lehrer, dem fürsorgenden Berater meiner Jugend

Herrn Geheimen Regierungsrat, Gymnasialdirektor a. D.

Ernst Ramdohr

in liebevoller Dankbarkeit.

Inhaltsübersicht.

Literaturverzeichnis.

Bede, M. E., Service Téléphonique Belge, Brüssel 1880.

Berger, K., Das gleichzeitige Telegraphieren und Fernsprechen und das Mehrfach-fernsprechen, Braunschweig 1910.

Bernhardt, M., Die Betriebsunfälle der Telephonistinnen, Berlin 1906.

Beseler, G., System des gemeinen deutschen Privatrechts 3. Auflage, Teil I, Berlin 1873.

Bluntschli, J. C., Lehre vom modernen Staat, Band II, Allgemeines Staatsrecht, 5. Auflage, Stuttgart 1876.

van der Borght, Das Verkehrswesen, Leipzig 1894.

Cochery, G., Rapport sur la loi concernant l'établissement de réseaux téléphoniques d'intérêt local et le rachat des réseaux de la société générale des téléphones, in der Drucksache Nr. 3765 der französischen Deputiertenkammer, Paris 1889.

Cohn, G., Zur Geschichte und Politik des Verkehrswesens, Stuttgart 1900.

Cohn, G., System der Nationalökonomie, Band II, System der Finanzwissenschaft, Stuttgart 1889.

Cohn, G., System der Nationalökonomie, Band III, Nationalökonomie des Handels- und des Verkehrswesens, Stuttgart 1898.

Cohn, G., Die englische Eisenbahnpolitik der letzten zehn Jahre (1873—1883), Leipzig 1883.

Dambach, O., Das Telegraphen-Strafrecht nach der deutschen Gesetzgebung, 2. Auflage, Berlin 1897.

von Eheberg, K. Th., Finanzwissenschaft, 8. Auflage, Leipzig 1906.

von Gerber, C. F., System des deutschen Privatrechts, 15. Auflage, Jena 1886.

Gneist, R., Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den deutschen Verwaltungssystemen, 3. Auflage, Band II, Berlin 1884.

Grawinkel, R., Die allgemeinen Fernsprecheinrichtungen der deutschen Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung, Berlin 1882.

Gredsted, M., Hovedtraekkene af Telegrafvaesenets Organisation, Kopenhagen 1906.

Grunzel, J., System der Verkehrspolitik, Leipzig 1908.

Günther, E., Die europäischen Fernsprechtarife, ihre Grundlagen, Entwicklung und zweckmäßige Gestaltung, Jena 1910.

Heidecker, H., Der Telegraphentarif für den inneren Verkehr im Reichstelegraphen-gebiet, Wilhelmshaven 1910.

von Hellrigl, Die Entwicklung des Telephonwesens in Österreich 1881—1899, Wien 1899.

Holcombe, A. N., Public ownership of telephones on the continent of Europe, London 1911.

Johannsen, Fr., Kjöbenhavns Telefonvaesen 1881—1906, Kopenhagen 1906.

Klüber, J. L., Das Postwesen in Teutschland, Erlangen 1811.

Knies, K., Der Telegraph als Verkehrsmittel, Tübingen 1857.

Köhler, A., Der Schutz des Telephongeheimnisses, in Seufferts Blättern für Rechtsanwendung, Jahrgang 1904, Heft 14.

Laband, P., Staatsrecht des deutschen Reichs, 2. Auflage, Band II, Freiburg i/Brsg. 1891; desgl. 3. Auflage, Band II, Freiburg i/Brsg. und Leipzig 1895.

Lacombrade, R., Construction et exploitation des lignes téléphoniques en France, Paris 1903.

Launhardt, W., Theorie der Tarifbildung der Eisenbahnen, Berlin 1890.

Leroy-Beaulieu, P., l'état moderne et ses fonctions, 3. Auflage, Paris 1900.

Les tarifs téléphoniques d'après les documents officiels communiqués au Bureau international des Administrations télégraphiques, Bern 1894 und 1905.

Lewis, Das Telegraphenrecht, in Holtzendorffs Rechtslexikon, Leipzig 1881, Teil III.

List, Fr., Das deutsche National-Transportsystem, Leipzig 1838.

Ludewig, J., Die Telegraphie in staatsrechtlicher und privatrechtlicher Beziehung vom Standpunkte der Praxis und des geltenden Rechts, Leipzig 1872.

Ludewig, W., Die Regalität der Telegraphie im Allgemeinen und in Deutschland insbesondere, in der Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht, Band 31, Stuttgart 1885.

Meyer, G., Verwaltungsrecht, Teil I, 2. Auflage, Leipzig 1893.

Meyer, H. R., Public ownership and the telephone in Great Bristain, New-York 1907.

Mill, J. Stuart, Grundsätze der politischen Ökonomie, Band I und II, Übersetzung von Soetbeer. Hamburg 1852.

van Muyden, G., Das Fernsprechwesen in Gegenwart und Zukunft, in Heft VII der Monatsschrift „Unsere Zeit", Leipzig 1887.

Norges Telegrafvaesen 1. Juli 1909—30. Juni 1910, Kristiania 1911.

Rau, K. H., Lehrbuch der politischen Ökonomie, Band III, Grundsätze der Finanzwissenschaft, 5. Auflage, Leipzig und Heidelberg 1864.

Reinhard, P., Die Entwicklung des Telephonwesens der Schweiz und die volkswirtschaftliche Bedeutung der schweizerischen Telephongesetzgebung, Bern 1898.

Reyscher, Das Telegraphenrecht, in der Zeitschrift für deutsches Recht und deutsche Rechtswissenschaft. Band 19, Tübingen 1859.

Rousseau, Mémoire sur la question si l'exploitation des téléphones doit être faite par l'état ou laissée à l'industrie privée, Paris 1882.

Sax, E., Transport- und Kommunikationswesen, in Schönbergs Handbuch der politischen Ökonomie, 4. Auflage, Band I, Tübingen 1896.

Schäffle, A. E. F., Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft, 2. Auflage, Tübingen 1867.

von Scheel, H., Die Erwerbseinkünfte des Staats in Schönbergs Handbuch der politischen Ökonomie, 4. Auflage, Band III, Tübingen 1897.

Scheffler, Zur Bestimmung des Begriffs „Telegraphie", im Gerichtssaale, Band 36, 1884.

Schöttle, G., Der Telegraph in administrativer und finanzieller Hinsicht, Stuttgart 1883.

Scholz, F., Die Rechtsstellung der Fernsprechverwaltung im Konkurse des Anschlußteilnehmers, in Gruchots Beiträgen zur Erläuterung des deutschen Rechts, Band 52, Berlin 1908.

von Schulze-Gaevernitz, G., Britischer Imperialismus und englischer Freihandel, Leipzig 1906.

Schwaighofer, H., Die Grundlagen der Preisbildung im elektrischen Nachrichtenverkehr, München 1902.

von Stein, L., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 5. Auflage, Leipzig 1885.

von Stein, L., Handbuch der Verwaltungslehre, 2. Auflage, Stuttgart 1876.

Svenska Telegraf Verket 1853—1903, Minneskrift utgiven af Kungl. Telegrafstyrelsen, Stockholm 1903.

Telephones and Telegraphs 1902, Special Reports, Department of Commerce and Labor, Bureau of the Census, Washington 1906.

Telephones 1907 dsgl., Washington 1910.

de Terra, Soziale Verkehrspolitik, Berlin 1895.

Ulrich, F. Das Eisenbahntarifwesen, Berlin und Leipzig 1886.

Vauthier, M., Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, im Handbuch des öffentlichen Rechts, Band IV, Freiburg i/Brsg. 1892.

Veredarius, Das Buch von der Weltpost, 3. Auflage, Berlin 1894.

Vocke, W., Die Grundzüge der Finanzwissenschaft, Leipzig 1894.

Wagner, Ad., Finanzwissenschaft I, 3. Auflage, Leipzig 1883.

Wagner, Ad., Finanzwissenschaft II, Leipzig und Heidelberg 1880.

Wagner, Ad., Theoretische Sozialökonomik, I. Abteilung, Leipzig 1907.

Wagner, Ad., Sozialökonomische Theorie des Kommunikations- und Transportwesens, Leipzig 1909.

Wagner, K. W., Die Aussichten der Telephonie und Schnelltelegraphie durch Ozeankabel, in den Mitteilungen aus dem Telegraphen-Versuchsamt des Reichs-Postamts, Band V, Berlin 1911.

Frh. zu Weichs-Glon, Fr., Das finanzielle und soziale Wesen der modernen Verkehrsmittel, Tübingen 1894.

Zorn, Ph., Das Staatsrecht des deutschen Reichs, Band II, Berlin und Leipzig 1883.

Act to regulate commerce and acts supplementary thereto, Washington, Government printing office, 1910.

Annual Report of the Directors of American Telephone and Telegraph Company to the Stockholders for the year ending December 31, 1910, New-York 1911.

Archiv für Post und Telegraphie, Beiheft zum Amtsblatt des Reichs-Postamts, Berlin.

Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Rom.

Atti Parlamentari, Senato del Regno, Rom.

Berichte über die Ergebnisse der Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung während der Etatsjahre 1882—1884, Berlin 1885.

dsgl. während der Rechnungsjahre 1906—1910, Berlin 1911.

Berliner Klinische Wochenschrift.

Blätter für Post und Telegraphie, Berlin.

Compte rendu des opérations pendant l'année 1880, Postes et Télégraphes, Brüssel 1881.

Denkschrift des Reichs-Postamts „50 Jahre elektrischer Telegraphie 1849 — 1. Oktober — 1899" Berlin 1899.

Deutsche Juristen-Zeitung, Berlin.

Deutscher Reichsanzeiger und königlich Preußischer Staatsanzeiger, Berlin.

Dinglers Polytechnisches Journal, Berlin.

Documents parlementaires Chambre, Paris.

Drucksachen des Reichstags, Berlin.

Eisenbahn-Verordnungs-Blatt, Berlin.

Electrical Engineering, London.

Electrical Review, London.

Electrical Review and Western Electrician, Chicago.

Electrical World, New-York.

Electricity and Electrical Engineering, London.

Elektrotechnik und Maschinenbau, Wien.

Elektrotechnische Zeitschrift, Berlin.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen, Band 19 und 42, Leipzig 1889 und 1909.

Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, Rom.

Jahresberichte der Handelskammer in Stuttgart.

Journal des débats, Paris.

Journal télégraphique, Bern.

Laws Reports, Band VI, 1881, London.

Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung in den königlich Preußischen Staaten, Berlin.

Mitteilungen des deutschen Handelstags, Berlin.

Moniteur Belge, Journal officiel, Brüssel.

Parlaments-Drucksachen des englischen Unterhauses, London.

Polytechnisches Notizblatt für Gewerbetreibende, Fabrikanten und Künstler, Frankfurt (Main).

Preußische Gesetzsammlung, Berlin.

Reichs-Gesetzblatt, Berlin.

Reichshaushalts-Etats, Berlin.

Reports of the Postmaster-General on the Post-Office, London.

Schweizer Bundesblatt, amtliches Organ der Bundesbehörden, Bern.

Statistiken der deutschen Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung, Berlin.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, Berlin.

The Times, London.

Verkehrsministerialblatt für das Königreich Bayern, München.

Verordnungen für die Österreichischen Telegraphenämter, k. k. Handelsministerium, Wien.

Verwaltungsbericht der königlich Niederländischen Post-, Telegraphen- und Fernsprechverwaltung (Verslag aan de koningin betrakkelijd den dienst der Posterijen, der Telegrafie en der Telefonie in Nederland 1910), Haag.

Verwaltungsberichte der königlich Württembergischen Verkehrsanstalten, Stuttgart.

Zeitschrift für Schwachstromtechnik, München.

Zeitung des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen, Berlin.

Zentralblatt für das Deutsche Reich, Berlin.

Zentralblatt für Eisenbahnen und Dampfschiffahrt, Wien.

Vorwort.

Die vorliegende Arbeit verdankt ihre Entstehung einer Anregung im staatswissenschaftlichen Seminar Sr. Exzellenz des Wirklichen Geheimen Rats, Professor Dr. Adolph Wagner; sie umfaßt nur den zweiten kritischen Teil der Inaugural-Dissertation. Der umfangreichere erste Teil behandelt nach einleitenden Bemerkungen in eingehender quellenmäßiger Darstellung die geschichtliche Entwickelung und den gegenwärtigen Stand der Frage in den Hauptverkehrsländern der alten und der neuen Welt. Das darin niedergelegte Material ist erst in dem zweiten Teile der Dissertation ausgewertet worden. Aus diesem Grunde und zur Herabminderung des Buchumfangs ist mit Genehmigung der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität von der Drucklegung des ersten Teils abgesehen.

A. Boas.

B. Die staatsrechtliche und volkswirtschaftliche Bedeutung der Frage.

§ 1.

Die Regalität des Fernsprechwesens.

Wirft man einen Rückblick auf die geschichtliche Entwicklung des Fernsprechwesens, so springt die bemerkenswerte Tatsache in die Augen, daß heute fast in ganz Europa der Staat ausschließlich oder überwiegend Unternehmer der Fernsprecheinrichtungen ist. In den meisten Ländern der alten Welt ist das Fernsprechwesen aus einer zunächst nach individualistischen Prinzipien betriebenen Erwerbsanstalt zu einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung geworden. Daraus geht deutlich hervor, daß das Fernsprechwesen einen weitgehenden Einfluß auf alle Lebensverhältnisse gewonnen hat und ein ganz neues, reichhaltiges Gebiet für die Tätigkeit der Rechtswissenschaft und Gesetzgebung abgibt. Immerhin wird die Frage näherer Erörterung bedürfen, ob der Staat vom juristischen Standpunkt aus berechtigt erscheint, den Betrieb der Fernsprechanlagen für sich allein in Anspruch zu nehmen, mit anderen Worten, ob die Regalität des Fernsprechwesens zu bejahen ist.

Nach der heute wohl allgemein anerkannten staatsrechtlichen Theorie lassen sich die Rechte des Staates in die regalia essentialia und in die regalia accidentalia sive minora einteilen. Unter jenen sind die sogenannten wesentlichen Hoheitsrechte des Staates zu verstehen, während man unter diesen die zufälligen oder entbehrlichen Hoheitsrechte, die Regalien im engeren Sinne, zusammenfaßt. Der Begriff der Regalien ist einer der bestrittensten Rechtsbegriffe. Einige Schriftsteller betonen, daß der Kreis der Regalien geschichtlich endgiltig

geschlossen sei;[1]) andere nennen auch solche neuzeitlichen ausschließlichen Berechtigungen, welche sich der Staat in einzelnen privatrechtlichen Geschäftszweigen zugesprochen hat, Regalien.[2]) Wieder andere wollen die Tätigkeiten, deren Ausübung der Staat für sich ausschließlich beansprucht, anderweit bezeichnet wissen.[3]) Auf den Begriff und die Geschichte der Regalien braucht hier nicht näher eingegangen zu werden. Mag man die Regalien lediglich als historische Überreste einer vergangenen Zeit ansehen, die mit den heutigen Rechtsanschauungen unvereinbar seien, wie denn manche Regalien, die auf alter Grundherrlichkeit beruhten, als solche aufgegeben und die aus ihnen beanspruchten Befugnisse freier Privattätigkeit überlassen worden sind, „Tatsache ist, daß der Rechtsbegriff Regal, wenn ihn auch die neuere Gesetzgebung nicht mehr kennt, bestehen geblieben ist und daß da, wo höhere allgemeine Interessen vorlagen, neue Regalien geschaffen worden sind.[4])“ Das Recht des Staates hierzu leitet sich aus der Souveränität oder Staatsgewalt her. Welche Herrschaftsrechte dem Staat im einzelnen zuzuschreiben sind, wird sich danach richten, was man als Zweck des Staates annimmt. Die Begrenzung des Staatszwecks ist Sache der die Staatsgewalt als höchste Macht im Staat darstellenden Faktoren, die als berechtigt zu erachten sind, das anzuordnen, was nach ihrer vernünftigen und verfassungsmäßigen Erwägung zur Erreichung des Staatszwecks im Einzelfall erforderlich erscheint. Bau und Betrieb von Fernsprechanlagen fallen an sich nicht unter die staatlichen Hoheitsrechte im engeren Sinne, sind keine „Betätigung einer Herrschaft über Land und Leute.[5])“ So tief das Fernsprechwesen in zahlreiche Gebiete der menschlichen Tätigkeit und des öffentlichen Lebens eingreift, zu den Rechten des Staats, welche der Staatsgewalt begrifflich notwendig gehören müssen, deren der Staat zur Durchführung seines Macht- und Rechtszwecks bedarf, zählt der Fernsprecher nicht. Ein Staat, der den

---

[1]) Beseler, System des deutschen Privatrechts 1873, S. 363 II und Lewis in Holtzendorffs Rechtslexikon 1881 III S. 861.

[2]) v. Gerber, deutsches Privatrecht 1886, § 67, Anmerkung 4.

[3]) v. Scheel, a. a. O. S. 63 ff.

[4]) Ludewig in Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht Band 31, Stuttgart 1885, S. 70.

[5]) Laband, Staatsrecht, 3. Auflage Band II, S. 47.

Privatbetrieb des Fernsprechwesens gestattet, erleidet an seiner Souveränität keine Einbuße; aus dem Begriffe der Souveränität kann somit ein Recht des Staats auf die Telephonie a priori nicht abgeleitet werden. Es läßt sich nur durch das in Gesetzen niedergelegte positive Recht begründen und aus ihm beweisen. An sich gehören die Herstellung und der Betrieb von Fernsprechanlagen zu den privatrechtlichen Befugnissen, die sich der Staat als solcher zwar im Wege der Gesetzgebung oder des Gewohnheitsrechts aus Gründen des öffentlichen Wohles oder des allgemeinen Interesses ausschließlich vorbehalten kann, deren Ausübung er aber auch freistellen oder als nutzbares Recht an Private verleihen kann. Das Verhältnis, daß der Betrieb von Fernsprechanlagen als ein Gewerbe betrachtet und behandelt wird, findet sich, wie wir gesehen haben, noch heute in einzelnen Staaten vor. Da sich aber nicht verkennen läßt, daß fast überall die Staatsgewalt danach strebt, alleiniger Unternehmer der Fernsprecheinrichtungen zu werden oder zum mindesten weitgehende Aufsichtsrechte auszuüben, so erhebt sich naturgemäß die Frage, ob es sich hierbei um eine mehr zufällige Erscheinung handelt, die auf dem Machtverhältnis zwischen Staat und Privaten beruht, oder ob der Staat ein Recht auf ausschließlichen Betrieb der Fernsprechanlagen hat und dieser nicht unter dem Gesichtswinkel eines gewöhnlichen Gewerbes betrachtet werden darf. Nun kann es angesichts der Entwicklung des Fernsprechwesens keinem Zweifel unterliegen, daß dessen Betrieb nicht als eine lediglich auf Vermögenserwerb gerichtete Tätigkeit aufgefaßt werden darf. U. a. können die dem Sprechverkehr auf immer größere Entfernungen dienenden Einrichtungen bei der Schnelligkeit der Nachrichtenübermittelung über die Grenzen des eigenen Landes hinaus bei einer den Staatszwecken zuwiderlaufenden Verwendung Gefahren gegen den Staat heraufbeschwören, die für ihn verhängnisvoll zu werden drohen. Schon aus diesem Grunde wird dem Staat das Recht nicht zu bestreiten sein, in die Rechte der Privaten auf dem Gebiete des Fernsprechwesens einzugreifen. Der internationale Telegraphenvertrag und die auf Grund dessen getroffenen Einzelabkommen über den Fernsprechdienst sehen denn auch ausdrücklich eine Bestimmung vor, wonach die vertragschließenden Staaten sich das Recht vorbehalten, den Fernsprechdienst ganz oder teilweise einzustellen.

Die Frage, ob der Staat bei dem Betriebe der Fernsprechanlagen durch seine Beamten innerhalb seines Zweckes bleibt, und ob das all-

gemeine öffentliche Interesse an einem solchen ausschließlichen staatlichen Betriebe die dadurch herbeigeführte Beschränkung des Privateigentums und der Freiheit seiner Untertanen rechtfertigt, wird hiernach zu bejahen sein. Hat ein Staat sich das Fernsprechwesen im Wege des positiven Rechts ausdrücklich vorbehalten, so handelt es sich in rechtlicher Beziehung um ein jus regale, um eine öffentliche und nach öffentlichem Recht zu beurteilende Anstalt, deren Verwaltung einen Zweig der allgemeinen Staatsverwaltung bildet.[1])

Die Streitfrage, ob es ein besonderes Fernsprechregal gebe, oder ob das Telegraphenregal die Fernsprechanlagen ohne weiteres mitumfasse, ist früher lebhaft erörtert worden. Wie in dem geschichtlichen Überblick näher ausgeführt worden ist, sind die Ansichten darüber geteilt, ob die Errichtung von Anlagen zur Ermöglichung eines Sprechverkehrs zwischen den Teilnehmern eines Ortsvermittelungsamts unter sich und mit Sprechstellen an anderen Orten unter den Begriff der Telegraphie falle und demgemäß da, wo ein Telegraphenregal besteht, darin eingeschlossen sei. Die Frage wird nicht ohne weiteres zu bejahen sein. Wenngleich sich zahlreiche Schriftsteller und Fachleute in zustimmendem Sinne ausgesprochen haben, so hat es anderseits nicht an gegenteiligen Stimmen gefehlt.[2]) Letzten Endes handelt es sich um die begriffliche Feststellung, was unter einem Telegraphen zu verstehen ist. Legt man die von der deutschen Reichs-Telegraphenverwaltung angenommene, vom Reichsgericht in seinem strafgerichtlichen Erkenntnis vom 28. Februar 1889[3]) fast wörtlich übernommene Definition des General-Telegraphendirektors Scheffler zu Grunde, wonach Telegraph jede Vorrichtung ist, die eine Nachrichtenbeförderung dadurch ermöglicht, daß der an einem Orte zum sinnlichen Ausdruck gebrachte Gedanke an einem entfernten Orte wahrnehmbar wiedererzeugt wird, ohne daß der Transport eines Gegenstandes mit der Nachricht erfolgt,[4]) so wird der Fernsprecher zu den Telegraphen zu rechnen sein.

---

1) Laband, Staatsrecht 3. Auflage Band II S. 51, 78, 79. — Zorn, Staatsrecht II § 30 S. 257/258. — Meyer Verwaltungsrecht I § 112 S. 302. Abweichende Ansicht vertritt Meili, a. a. O. S. 175.

2) Vgl. Meili, a. a. O. S. 47 ff.

3) Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen, Band 19. Seite 55—62, Leipzig 1889.

4) Scheffler im Gerichtssaal, Band XXXVI, 1884, S. 481 ff.

Gegenwärtig ist die Frage gegenstandslos geworden, weil fast überall zur Klarstellung der Verhältnisse eine gesetzliche Bestimmung dahin getroffen ist, daß die Fernsprechanlagen zur Vermittelung von Nachrichten zu den Telegraphenanlagen zählen.[1] Der positive Rechtszustand in den einzelnen Staaten ist oben dargestellt worden.

Aus dem Prinzip der Regalität des Fernsprechwesens ergeben sich im allgemeinen nachstehende Folgen.

Zunächst leitet sich daraus die Befugnis des Staates her, die Herstellung von Fernsprechanlagen seitens Privater zu untersagen und zur Ausführung dieses Verbots nötigenfalls Zwangsmaßregeln zu treffen. Der Staat hat das Recht, die trotz des Verbots errichteten Anlagen zu zerstören oder wenigstens die Einstellung des Betriebes zu erzwingen; auch kann und muß er Zuwiderhandlungen gegen seinen Willen mit Strafe belegen. Anderseits hat der Staat die Pflicht, soweit er Fernsprechanlagen weder selbst errichtet noch sich zur Errichtung und zum Betriebe solcher bereit erklärt, die Ausübung seines Rechts für einzelne Orte oder Bezirke an Privatunternehmer oder zum mindesten an Körperschaften des öffentlichen Rechts zu überlassen, wenn die Nachsuchenden genügende Sicherheit für einen ordnungsmäßigen Betrieb bieten. Ferner muß bei allen öffentlichen Fernsprechanlagen Sicherheit gegeben sein, daß jedermann gegen Zahlung der Gebühren zu einer ordnungsmäßigen telephonischen Unterhaltung durch die für den öffentlichen Verkehr bestimmten Anlagen zugelassen wird. Auch wird billigerweise jedermann gegen Erfüllung der öffentlich bekannt zu machenden Bedingungen Anschluß an das Lokalnetz zu gewähren sein, wenn an einem Orte sei es von Staatswegen oder von dem dazu ermächtigten Unternehmer eine Fernsprechanlage zur Benutzung gegen Entgelt errichtet worden ist. In Deutschland steht allerdings nur dem Eigentümer eines Grundstücks ein gesetzliches Recht hierauf zu.[2] Vorrechte bei der Benutzung der dem öffentlichen Verkehr dienenden Anlagen und Ausschließung von der Benutzung werden nur aus Gründen des öffentlichen Interesses für zulässig erachtet werden können. Eine solche Bevorzugung wäre in

---

[1] Deutsches Telegraphengesetz vom 6. April 1892, R.G.B. S. 467, St.G.B. § 318a.

[2] Telegraphengesetz vom 6. April 1892, § 6.

zweifacher Hinsicht möglich. Einmal, wenn die Gebühren für Fernsprechanschlüsse oder für Gespräche verschieden normiert würden, ohne daß die Verschiedenheit in der Höhe der von der Verwaltung zu machenden Aufwendungen sachlich begründet ist; sodann wäre eine Bevorzugung durch Einräumung des Vorrangs in der Herstellung der Anschlüsse oder in der Abwickelung der Gespräche möglich. Wird eine beschleunigte Anschließung zugestanden, so muß jedermann sich den Anspruch darauf durch Zahlung der entstehenden Mehrkosten oder einer festen Gebühr erwerben können. Für Gespräche in Staats- oder Dienstangelegenheiten wird meistens ein Vorzug vor den Privatgesprächen gewährt, doch liegt dieser Vorzug darin begründet, daß das Privatinteresse da, wo es mit dem öffentlichen in Kollision gerät, hinter dem letzteren zurückzustehen hat. Auch wird der Vorzug gesetzlich oder reglementarisch ein für allemal festgelegt und dem freien Ermessen der Dienststellen entzogen sein müssen. Strittig ist die Frage, ob die Reihenfolge in der Abwickelung privater Gespräche lediglich durch die Zeit der Anmeldung bestimmt werden soll, oder ob gewissen Gesprächen gegen Zahlung höherer Gebühren der Vorrang zu gewähren ist. Einzelne Staaten — u. a. England und die Schweiz — haben es bisher — aus mehr doktrinären Gründen — abgelehnt, sogenannte dringende Gespräche zuzulassen.[1] Die meisten Verwaltungen haben indes diese Einrichtung getroffen, weil ein allgemeines Bedürfnis dafür anerkannt werden muß, besonders eilige Nachrichten gegen Zahlung erhöhter Gebühren mit Vorrang vor gewöhnlichen Gesprächen abwickeln zu können. Es wird aber beansprucht werden müssen, daß diese Bevorzugung in einer Gesetzes- oder Dienstvorschrift ausdrücklich vorgesehen ist.[2] Dem Einwand, daß ein solches Verfahren die Grenze des objektiv rechtlich Erlaubten überschreite oder eine an sich ungerechtfertigte Erschwerung des Gebrauchs der öffentlichen Fernsprechanlagen darstelle,[3] ist entgegenzuhalten, daß die Einrichtung einem tatsächlichen Verkehrsbedürfnis entspricht und daß die Höhe der Gebühr — das doppelte oder dreifache

[1] England scheint Pressenachrichten zufolge seinen Standpunkt neuerdings ändern zu wollen.

[2] Vgl. Fernsprechgebühren-Ordnung für das Deutsche Reich vom 20. Dezember 1899, § 9.

[3] Vgl. Ludewig a. a. O. S. 92.

derjenigen für gewöhnliche Gespräche — einer mißbräuchlichen Benutzung wirksame Schranken setzt. Auch die vielfach angefeindete[1] Übung, wonach Ortsgesprächsverbindungen zu Gunsten von Ferngesprächen vorzeitig getrennt zu werden pflegen, findet ihre innere Berechtigung in der Überlegung, daß die kostspieligen Fernleitungen im allgemeinen Verkehrs- und Finanz-Interesse möglichst vollkommen ausgenutzt werden müssen und nicht um deswillen vorübergehend brach liegen dürfen, weil die verlangte Teilnehmerleitung zufällig im Ortsverkehr besetzt ist.

Ob die Telephonie in ihrem ganzen begrifflichen Umfange zu regalisieren ist oder nur insoweit, als die Fernsprechanlagen allgemeinen Verkehrszwecken zu dienen bestimmt sind, wird sich nach den verschiedenartig liegenden Verhältnissen der einzelnen Länder zu richten haben. Man kann hierbei nicht nach abstrakter Schablone entscheiden, sondern wird geschichtlich gewordene Verhältnisse zu berücksichtigen haben. Diese unterliegen zwar einem beständigen Wechsel und sind sehr wohl zu beeinflussen. Immer wird es sich aber mehr um Zweckmäßigkeitsfragen handeln; ihre Beantwortung hängt im einzelnen davon ab, ob die Fernsprechtätigkeit jeweils am passendsten vom Staate ausgeübt wird, sowie ob die Vornahme der Leistungen durch den Staat dadurch erleichtert und deren gute Beschaffenheit verbürgt wird.[2] Inwiefern nach dieser Richtung gewisse Zweckmäßigkeitsgründe für die Regalisierung des Fernsprechwesens in jedem Staate vorliegen und ihn veranlassen können, sich durch Gesetz dessen Betrieb ausschließlich vorzubehalten, wird weiter unten dargelegt werden. Im allgemeinen wird man sagen können, daß der Staat kein Interesse daran haben kann, solche Fernsprechanlagen, die lediglich für die wirtschaftlichen Zwecke des Erbauers hergestellt und verwendet werden, und die sich in den meisten Fällen auf dessen Grund und Boden beschränken, ganz zu verbieten oder sich hinsichtlich ihrer ein Genehmigungs- und Aufsichtsrecht zu wahren, das über die für gewerbliche Anlagen berechtigte polizeiliche Kontrolle hinausgeht. Das Maß der Einschränkung wird immer nur aus den Verhältnissen des einzelnen Staats und unter dem Gesichtspunkte zu bestimmen sein, daß dem Staat in richtiger Würdigung der natürlichen Bedürfnisse nur

---

[1] Vgl. Mitteilungen des deutschen Handelstags, Jahrgang 51, Heft Nr. 26, 1911, S. 78—81.

[2] Wagner, Ad., Finanzwissenschaft I, 3. Auflage, 1883, Leipzig, S. 493.

solche Rechte ausdrücklich beigelegt werden, die das Interesse an der technischen Fortentwicklung eines der wichtigsten Nachrichtenbeförderungsmittel nicht schädigen und auf der anderen Seite nicht Vorteile für die Allgemeinheit preisgeben. Im weiteren dürfen für die Regalisierung des Fernsprechwesens nicht ausschließlich oder vorwiegend rein finanzielle Zwecke entscheidend sein; denn es handelt sich wie beim Post- und Telegraphenwesen[1]) um eine Staatstätigkeit, welche in das Gebührengebiet gehört. Für das Fernsprechwesen wird der Rau'sche Satz zu gelten haben, daß solche Unternehmungen der Staatsgewalt nicht als ein Mittel zur Vermehrung der Staatseinkünfte, sondern als eine Maßregel der Volkswirtschaftspflege anzusehen seien.[2]) Die Frage, ob der Staat das Fernsprechregal selbst ausüben oder das System der Konzessionierung bevorzugen soll, kann nur unter Berücksichtigung der besonderen Natur des Fernsprechwesens entschieden werden. Hierauf wird zunächst näher einzugehen sein.

---

§ 2.

Die besondere Natur des Fernsprechwesens.

I. Seine Rolle im Wirtschaftsleben.

Die Fernsprechanlagen bilden einen Teil jener Vorkehrungen, die man unter dem Begriff des Transport- und Kommunikationswesens oder unter dem Verkehrswesen im engeren Sinne zusammenfaßt; sie haben sich in verhältnismäßig kurzer Zeit im Rahmen der Verkehrseinrichtungen einen hervorragenden Platz erobert. Von ihnen gilt in besonderem Maße der von Sax[3]) formulierte Satz, daß „je mehr und je weiter sich die Volkswirtschaft entfalte, ein desto regerer und ausgedehnterer Verkehr stattfinde, und daß die menschliche Wirtschaft einen um so größeren Aufschwung nehme, je mehr sich der Verkehr intensiv und extensiv

---

[1]) Wagner, Ad. Finanzwissenschaft I, 3. Auflage 1883, Leipzig S. 494.

[2]) Karl Rau, Lehrbuch der politischen Ökonomie, Bd. III Grundsätze der Finanzwissenschaft, 5. Auflage 1864, § 219 e.

[3]) Sax in Schönbergs Handbuch, 4. Auflage, Band 1, S. 552.

hebe und steigere". Von der Sicherheit, Schnelligkeit, Regelmäßigkeit und Billigkeit des Fernsprechverkehrs hängt das Gedeihen der Volkswirtschaft mit ab. Zahlreiche Berufsstände können ohne das Hilfsmittel des Fernsprechers kaum noch im wirtschaftlichen Kampfe bestehen. Sein Einfluß auf die Gestehungskosten der Güter und auf die Güterpreise durch die Ermöglichung rechtzeitiger Unterrichtung über die voraussichtliche künftige Gestaltung der Bedarfsverhältnisse und damit über den wahrscheinlichen Gang der Preisbewegung, die durch ihn ermöglichte Verminderung des Aufwandes an Arbeit und Kapital, sein Wert für die Gruppierung der Produktionszweige nach den wirtschaftlich besten Standorten springen schon bei oberflächlicher Betrachtung der Vorgänge des täglichen Lebens in die Augen. Die Möglichkeit, große Entfernungen durch mündliche Aussprache in Rede und Gegenrede zu überbrücken, erspart Reisekosten und bedeutet einen außerordentlichen Gewinn an Zeit, der seinerseits in neuen Geschäften zu Geld umgesetzt wird. Das Spekulationsmoment hat namentlich im Termin- und Börsenhandel durch den Fernsprecher weitere Ausdehnung erlangt und manche Geschäfte überhaupt erst ermöglicht. Weit abliegende Produktions- und Absatzgebiete sind durch ihn zu organischen Wirtschaftsgebilden vereinigt. Die Fernsprechbetriebsmittel fördern die Tendenz zum Großbetriebe und tragen zur Befreiung aus dem früheren Zustande größter örtlicher Gebundenheit wesentlich bei. Der Fernsprecher schaltet in Verbindung mit dem billigen Einheitsporto für Postpakete den Zwischenhandel vielfach ganz aus; anderseits läßt er manche Geschäfts- und Verkehrsbeziehungen neu entstehen. Er begünstigt den Preisausgleich und die Bildung von Weltmarktspreisen, wie der stete Hinzutritt neuer unmittelbarer Sprechleitungen zwischen den großen Verkehrsplätzen verschiedener Länder, selbst über dazwischen liegende fremde Staaten hinweg, beweist. Die wachsende Zufuhr frischer Fische aus holländischen und deutschen Nordseehäfen weit in das Binnenland hinein wäre ohne die Möglichkeit regen Sprechverkehrs zwischen den Hafenorten und den Verbrauchsplätzen nicht zu stande gekommen. Die Sicherheit der Handelsbeziehungen und Transportleistungen hat durch die Fernsprecheinrichtungen erheblich gewonnen; das übermittelte Wort eilt den Naturereignissen durch rechtzeitige Bekanntgabe drohender Gefahren im Wetternachrichten-, Eisgangs- und Sturmwarnungsdienst voraus. Treten aber unvorhergesehene Ereignisse ein, so bringt der Fernsprecher den Hilferuf am schnellsten an die zum

Eingreifen berufene Stelle. Er gibt ein Mittel an die Hand, die Empfänger von Bahnsendungen — namentlich auf dem flachen Lande — schnell von deren Eingang zu benachrichtigen, und beschleunigt so in erwünschter Weise den Umlauf des rollenden Eisenbahnmaterials durch Herbeiführung unaufgehaltener Entladung und Abfuhr der Wagen. In kultureller und wissenschaftlicher Beziehung dienen die Fernsprecheinrichtungen der Allgemeinheit u. a. durch Übermittelung astronomischer Zeitangaben — Signaldienst der Hamburger Sternwarte — und als Hilfsmittel bei Erforschung erdmagnetischer Störungen sowie luftelektrischer Erscheinungen. Die außerordentliche Bedeutung des Fernsprechers für die Presse bedarf nicht erst besonderer Hervorhebung. Ein Blick in die Tagesblätter und der Hinweis, daß die Bedürfnisse des Zeitungsnachrichtenverkehrs zu der Ausnutzung der Fernsprechleitungen während der Nacht durch regelmäßige Abonnementsgespräche gegen ermäßigte Taxe geführt haben, besagen genug. Der Nutzen des Fernsprechers für die Lebenstätigkeit eines entwickelten Staatskörpers nach allen Richtungen seiner Betätigung liegt offen zu Tage; für Unfallmeldezwecke, Notstandsfälle, in Zeiten inneren Aufruhrs und äußerer Verwicklungen, bei der Mobilmachung und nach Ausbruch des Krieges ist er für Land und Leute in der Gegenwart schlechthin unentbehrlich. Auf ihn kann man mit Fug die von Friedrich Wilhelm I. der Post beigelegte Bezeichnung „Öl für die ganze Staatsmaschine" übertragen.

2. Das ökonomische Wesen der Fernsprecheinrichtungen.

Das ökonomische Wesen der Fernsprecheinrichtungen trägt die charakteristischen Merkmale der Anstalten für den öffentlichen Verkehr. Es wohnt ihnen ein unwiderstehlicher Zug planmäßig einheitlicher Organisation inne. Die Erfahrung hat an vielen Beispielen gezeigt, wie notwendig es für eine gedeihliche Entwicklung des Fernsprechwesens ist, daß das Leitungsnetz eines Landes nach wohlerwogenem Plane und unter Berücksichtigung der Gesamt-Verkehrsbedürfnisse angelegt und unterhalten wird. Die Länder, in denen diesen Erfordernissen nicht rechtzeitig Rechnung getragen wurde, sondern bei der Anlage der Ortsnetze und Fernlinien zunächst nur Sonderinteressen vorwalteten, haben hinterher große Opfer bringen müssen, um das Versäumte nachzuholen und die

zersplitterten Glieder zu integrierenden Bestandteilen eines einheitlichen lebendigen Ganzen zu machen.

Im Fernsprechbetriebe spielt der Faktor Zeit die Ausschlag gebende Rolle. Zentralisation und Gleichförmigkeit des Betriebsdienstes sind deshalb noch mehr wie in anderen Verkehrsunternehmungen unerläßliche Vorbedingungen für die erwünschte Ökonomie der Kosten und für die Güte der Leistungen. Man vergegenwärtige sich nur, daß regelmäßig mehrere Dienststellen an der Herstellung einer Verbindung zwischen zwei Teilnehmern, namentlich bei Gesprächen auf weite Entfernungen über mehrere Zwischenanstalten und Leitungen hinweg, mitwirken müssen, und der hohe Wert weitgehender Betriebszentralisation und Einheitlichkeit springt in die Augen. Sie sind bei der engen Wechselbeziehung, die im Fernsprechwesen zwischen jedem Teilnehmer und dem Gesamtnetze besteht, zur ökonomischen Wirksamkeit des Ganzen unbedingt notwendig. Je engmaschiger das Fernleitungsnetz wird und je mehr die Zahl der Teilnehmer an den einzelnen Stadtfernsprecheinrichtungen wächst, um so gebieterischer fordert der Zug einheitlicher zentraler Organisation sein Recht, zumal die Fernsprechleitungen an den Grenzen der Staaten nicht mehr Halt machen, sondern weit von einander entfernte Länder in enge Sprech- und Handelsbeziehungen bringen. Daraus ergibt sich der Drang nach internationaler Regelung des Fernsprechbetriebes. Schon im Jahre 1885, also kaum 5 Jahre nach der Einführung des Fernsprechers als Träger der Nachrichtenbeförderung, wies Stephan — auch hier bahnbrechend — auf die Notwendigkeit hin, den Fernsprecher für den internationalen Dienst nutzbar zu machen. Auf seine Anregung wurde damals der Ausführungs-Übereinkunft zum internationalen Telegraphenvertrage von St. Petersburg (1875) ein „Fernsprechdienst“ überschriebener Abschnitt eingefügt, der auf den späteren Kongressen weiter ausgestaltet worden ist. Zur Ausführung der darin enthaltenen Bestimmungen sind zahlreiche Sonderabkommen zwischen den einzelnen vertragschließenden Staaten getroffen. Deutschland hat seither mit fast allen seinen Nachbarstaaten — Belgien, Dänemark, Frankreich, Holland, Italien, Luxemburg, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz und Ungarn — derartige Verträge geschlossen. Die Normalisierung der technischen Anlagen und die Schablonisierung der Einzeltätigkeiten nach festen mechanischen Regeln kommen auf diese Weise im Fernsprechwesen immer mehr zur

Durchführung. Die Fernleitungen gestatten keinen Massenabsatz, sondern nur die Beförderung einer Nachricht nach der anderen. Lediglich die Zeitdauer gibt den Maßstab für die Benutzung ab. Mittel, wie sie auf Telegraphenleitungen Anwendung finden, um einen Draht zur beschleunigten Beförderung möglichst zahlreicher Nachrichten in kürzester Frist auszunutzen — sogenannte Schnelltelegraphen —, bleiben bei der Eigenart des Fernsprechverkehrs ausgeschlossen; er findet in der Sprechgeschwindigkeit des Menschen seine natürlichen Grenzen. Auch im Ortsverkehr kann eine Leitung zur Zeit immer nur für eine Verbindung nutzbar gemacht werden, abgesehen von dem Ausnahmefall der sogenannten Zirkulargespräche, bei denen es sich um die gleichzeitige Übermittelung einer und derselben Nachricht von einer Zentralstelle aus — Börse oder Telegraphenbureau usw. — an mehrere Abonnenten handelt. Eine feste Regelung des Verkehrs ist somit unerläßlich, Weg und Verkehrsanstalt müssen zu planmäßigem Betriebe vereinigt sein. Im weiteren ist ein ersprießliches Zusammenwirken nur möglich und die volle Ausnutzung der gesamten Anlagen nur verbürgt, wenn die Ortsvermittelungsstellen mit den Fernämtern, d. h. mit den Einrichtungen für den Sprechverkehr auf weite Entfernungen, mit den Telegrammannahmestellen und mit den öffentlichen Sprechstellen auf dem flachen Lande in organischen Zusammenhang gebracht und zu einem einheitlichen Unternehmen vereinigt werden. Ferner kommt in Betracht, daß die Fernsprechanlagen nur für eine Verkehrsart, den reinen Nachrichtenaustausch, benutzt werden können. Überdies vermögen die Leitungen nicht gleichzeitig verschiedene Transportdienste zu leisten. Es ist zwar technisch angängig und wird in der Praxis nach Möglichkeit angestrebt, die Fernsprechleitungen zum gleichzeitigen Telegraphieren mittels sogenannten Simultanbetriebs nutzbar zu machen; auch werden aus den zwischen 2 Orten vorhandenen Leitungen Doppelsprechleitungen (wohl auch Phantomleitungen genannt) in der Weise hergestellt, daß aus 2 Schleifendrähten unter Verwendung besonderer Apparate — Abzweigspulen — eine dritte Sprechmöglichkeit geschaffen wird. Es sind das aber lediglich Aushilfsmittel zur Steigerung des Nutzeffekts der Drähte; an der Tatsache, daß die Nachrichten selbst immer nur in zeitlicher Aufeinanderfolge einzeln abgesetzt werden können, wird dadurch nichts geändert. Gerade dieser Umstand in Verbindung mit der weiteren Tatsache, daß der Fernsprechverkehr an die Geschäftszeit gebunden ist und sich in der Hauptsache auf wenige Stunden

zusammendrängt, während die Leitungen zu anderen Zeiten brach liegen, läßt die außerordentliche Bedeutung einer festen, einheitlichen Regelung des Betriebes klar vor Augen treten. Nur so ist es möglich, das wertvolle Material einigermaßen ertragsfähig zu machen. Der Zeitverlust durch dienstliche Erörterungen auf der Leitung, wie solche zum Zusammenbringen der Teilnehmer, beim Auftreten von Störungen usw. unvermeidlich sind, kann nur durch technisch gut vorgebildetes Personal, durch die verständnisvolle Ausführung und Überwachung der zu jeder Verbindung nötigen zahlreichen Handgriffe, durch ein für allemal festgesetzte, den verschiedenen Apparatsystemen, Betriebsarten und Verkehrsformen sorgfältig angepaßte Vorschriften auf ein erträgliches Mindestmaß herabgedrückt werden. Gehen auf einer einzigen kostspieligen Leitung größerer Länge durch Vernachlässigungen in dieser Beziehung von einer Stunde eigentlicher Sprechzeit regelmäßig nur wenige Minuten verloren, so zieht das, abgesehen von der Anstauung und Verzögerung des Verkehrs, erhebliche Gebührenausfälle nach sich, zumal in verkehrsreichen Stunden, wo zahlreiche dringende Gespräche gegen erhöhte Taxe abgewickelt zu werden pflegen. Berücksichtigt man, daß auf großen Fernsprechämtern eine erhebliche Zahl solcher Leitungen im Betriebe ist, so summieren sich die Verluste durch tote Leitungsbelastung schon bei dem einzelnen Amt zu ansehnlicher Größe; für ein ganzes Verwaltungsgebiet erreichen die auf solche Weise entstehenden Einnahmeausfälle eine bedenkliche Höhe. Straffe Organisation ist auch im Ortsvermittelungsdienst eine unerläßliche Voraussetzung für die geregelte Abwicklung der Gespräche; sie steuert dem Mißstand, daß allzu oft Anrufe auf besetzte Leitung treffen und unnötige Verluste an Zeit und Mühe entstehen.

3. Die technischen und rechtlichen Besonderheiten des Fernsprechwesens.

Der Nachrichtenverkehr mittels Fernsprechers bewegt sich nicht auf freien jedermann zugänglichen Wegen, sondern ist vorläufig und wahrscheinlich noch auf lange Zeit, solange die drahtlose Telephonie keine große praktische Bedeutung erlangt hat, auf künstliche Bahnen angewiesen. Die Bedürfnisse der Fernsprechtechnik machen es notwendig, daß über die Dächer hinweg Leitungen gezogen, auf und an den Häusern Stützpunkte zur Befestigung der Drähte errichtet und daß längs der

Wege, Eisenbahnen und Kanäle Stangen aufgestellt oder Kabel in die Straßen, Flüsse und Meere eingebettet werden. Es läßt sich dabei nicht umgehen, daß privates oder öffentliches Eigentum in Mitleidenschaft gezogen wird, und daß die Interessen des Fernsprechwesens mit anderen in Widerspruch geraten. Dazu kommt, daß die oberirdischen Leitungen in hohem Maße den Witterungsunbilden ausgesetzt sind und bei Drahtbrüchen Gefahren für die Sicherheit des Straßenverkehrs usw. herbeiführen können. Diese Verhältnisse haben mannigfache neue Rechtsfragen entstehen lassen, deren Lösung sich bei dem Widerstreit der Interessen oft schwierig gestaltet. Insbesondere handelt es sich darum, ob und wieweit ein Recht am Luftraum und am Boden unter der Erdoberfläche anzuerkennen ist, ob die Enteignung zum Zwecke der Führung von Fernsprechleitungen zulässig sein soll, ob der Eigentümer eines Hauses dessen Benutzung zur Anbringung von Stützpunkten oder Kabelaufführungen ohne oder gegen Entschädigung zu gestatten hat, ob den Fernsprechleitungen in Bezug auf die Benutzung öffentlicher Wege und Gewässer oder des Eisenbahngeländes Vorrechte einzuräumen sind, und wie das Verhältnis zu elektrischen Starkstromunternehmungen zu gestalten ist. Naturgemäß werden die Fernsprechleitungen überwiegend längs der Eisenbahnen, Landstraßen, Kanäle und städtischen Straßenzüge geführt. Das hat zwar den Vorteil, daß Grund und Boden für die Linien nicht angekauft zu werden braucht. Andererseits entstehen aber daraus bei der außerordentlichen Empfindlichkeit der Fernsprechanlagen gegen störende äußere Einflüsse zahlreiche Reibungsflächen, die eine genaue Abgrenzung der gegenseitigen Rechte und Pflichten notwendig machen und in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten bereiten, weil die Fernsprecheinrichtungen sich durchweg in die Verteidigungstellung gedrängt sehen. Die gemeinsame Führung von Fernsprech-, Telegraphen- und Eisenbahnleitungen verschiedenartiger Bestimmung (Streckenleitungen, Blocksicherungsanlagen, Signalleitungen usw.) macht genaue Vorschriften über die Unterbringung der einzelnen Drähte am Gestänge, über Maßnahmen zur Abwendung gegenseitiger Gefahren und dergleichen mehr nötig. Die Interessen der Landstraßenverwaltungen an der Pflege der Obst- und Zierbäume laufen denen des Fernsprechwesens schnurstracks zuwider. Ebenso stehen fast überall die Interessen der Kommunen und Kreise, die ihre öffentlichen Wege zur Anlegung von elektrischen Straßenbahnen, Hoch- oder Niederspannungsanlagen und dergleichen zu benutzen

wünschen oder in die Straßen Gas-, Wasserleitungs- und Starkstromanlagen einbetten, denen der Fernsprechverwaltung entgegen. Bei der Entscheidung der vielen Streitfragen, zu denen das Fernsprechwesen so wider Willen Veranlassung gibt, wird dem Umstande Rechnung getragen werden müssen, daß Einrichtungen von so allgemeinem Nutzen, wie es die Fernsprechanlagen sind, keine Hindernisse in den Weg gelegt werden, die vor den praktischen Interessen nicht Stand halten können. Die Lösung des Konflikts ist in den einzelnen Ländern, wie oben näher dargelegt worden ist, nicht gleichmäßig erfolgt; fast überall hat es sich als notwendig erwiesen, im Interesse des gesicherten Bestandes der Fernsprechanlagen die strittigsten Punkte im Wege der Gesetzgebung besonders zu regeln. Es würde zu weit führen, auf Einzelheiten näher einzugehen.[1] Im deutschen Reichs-Postgebiet hat der Gesetzgeber davon abgesehen, dem Grundeigentümer die Pflicht aufzuerlegen, die Errichtung von Stützpunkten auf den Dächern zu gestatten; hier bietet nur § I, 2 der Ausführungsbestimmungen zur Fernsprechgebühren-Ordnung vom 26. März 1900[2] insofern eine Handhabe zur Erzwingung gewisser Auflagen, als die Anschlußnehmer gehalten sind, ihren Anträgen auf Herstellung von Fernsprechanschlüssen die sogenannte Hausbesitzererklärung beizufügen, worin sich der Eigentümer des anzuschließenden Grundstücks mit der Anbringung aller Vorrichtungen einverstanden erklären muß, die zum Ausbau und zur Unterhaltung des Fernsprechnetzes erforderlich sind. Den Starkstromunternehmungen (Straßenbahnen) gegenüber stehen der Reichs-Telegraphenverwaltung ebenfalls keine Vorrechte zu; nur soweit die elektrischen Starkstromanlagen einer polizeilichen Konzession bedürfen, sind die Preußischen Regierungspräsidenten durch Ministerialerlaß vom 28. April 1909 III 297 D[3] angewiesen worden, vor Erteilung der Genehmigung die Reichs-Telegraphenverwaltung zu hören und dem Unternehmer die Auflagen zu machen, die vom gefahrenpolizeilichen Standpunkt aus zur Sicherstellung des Publikums und des Bedienungspersonals geboten erscheinen. Ähnliche Bestimmungen sind

---

[1]) Ausführliche Angaben hierüber sind in einer Reihe von Artikeln des Journal Télégraphique Jahrgänge 1905—1911 enthalten. Wegen der Rechtsfragen sei auf Meili, das Telephonrecht, S. 83—151 verwiesen.

[2]) Zentralblatt für das Deutsche Reich 1900, S. 242.

[3]) Ministerialblatt für die Preußische innere Verwaltung 1909, S. 136—142.

in den übrigen Deutschen Bundesstaaten erlassen. Das Verhältnis der Reichs-Telegraphenverwaltung zu den Eisenbahnen ist durch den Bundesratsbeschluß vom 21. Dezember 1868 geregelt, der allerdings ursprünglich nur für Norddeutschland und Südhessen galt, indessen 1871/2 auf Süddeutschland (Baden und Elsaß) ausgedehnt worden ist.

Mit der Preußischen Eisenbahnverwaltung sind weitere Abmachungen durch den Vertrag vom 28. August/8. September 1888 getroffen. Die Abgrenzung der Rechte und Pflichten den Wegebehörden gegenüber ist durch das Telegraphengesetz vom 20. Dezember 1899 erfolgt.

Nicht nur der Bau, sondern auch der Betrieb der Fernsprechanlagen wirft mancherlei Rechtsfragen auf. Besteht im Fernsprechrecht ein Kontrahierungszwang, d. h. hat jedermann das Recht auf eigenen Anschluß oder auf Benutzung der öffentlichen Anlagen? Die Fernsprechanstalten haben zwar selbst ein Interesse daran, dem Publikum gegen Entgelt ihre Dienste zu erweisen. Immerhin ist der Fall denkbar und vorgekommen, daß Anschlußsucher aus nicht sachlichen Gründen mit verschiedenem Maße gemessen oder überhaupt von der Anschließung ausgeschlossen werden. Es sei nur daran erinnert, daß die schwedische Verwaltung lediglich den Teilnehmern an den staatlichen Netzen die Benutzung der Fernleitungen gestattet, den Verkehr mit den Sprechstellen der Privatgesellschaften aber nicht zuläßt. Aus der öffentlichen Zweckbestimmung der Fernsprechanstalten wird man die Forderung herleiten müssen, daß Willkür ausgeschlossen sein soll und daß die vorliegende Frage nicht nach dem Privatrecht entschieden werden darf. In den meisten Ländern sind darüber auch besondere gesetzliche oder administrative Bestimmungen ergangen.

Von einschneidender Bedeutung ist die Frage des Telephongeheimnisses; fällt es begrifflich unter das Telegraphengeheimnis? Kann eine Mitteilung über ein Gespräch ohne Einwilligung eines Teilnehmers an dem Gespräch durch die Verkehrsanstalt rechtswirksam gestattet werden? auf welche Arten von telephonischen Übermittelungen erstreckt sich das Fernsprechgeheimnis? Ist seine Verletzung strafrechtlich zu ahnden? Alle diese Fragen bieten ein großes rechtliches und praktisches Interesse; sie haben u. a. in der deutschen Handelswelt zu lebhafter Beunruhigung Anlaß gegeben. In Deutschland fielen die Gespräche bis vor kurzem

nur unter das Amtsgeheimnis, die rechtswidrige Mitteilung solcher Gespräche an Dritte durch Telegraphenbeamte war nach einer Entscheidung des Reichsgerichts[1]) nicht nach § 355 St. G. B., sondern lediglich disziplinarisch strafbar. Neuerdings sind die Verletzungen des Fernsprechgeheimnisses unter gerichtliche Strafe gestellt worden.[2]) Eine weitere Rechtsfrage, die mit dem Fernsprechbetriebe zusammenhängt, ist die: wie stellt sich das Rechtsverhältnis zwischen der Telegraphenverwaltung und dem Publikum dar? Handelt es sich um Sachmiete oder haben wir es mit einer Werkverdingung zu tun? kommt locatio conductio rei et operarum in Frage? Die Ansichten darüber sind noch keineswegs geklärt.[3]) Ferner taucht die Frage auf, wie sich eine mißbräuchliche Benutzung des Fernsprechers zu unlauteren Zwecken charakterisiert, und wie sie verhindert oder bestraft werden soll. Es ist vorgekommen, daß unredliche Machenschaften am Fernsprecher unter Angabe falscher Namen versucht und durchgeführt worden sind. Zwei interessante Fälle im Bezirk der Handelskammer zu Pforzheim, wo ein sozialdemokratischer Arbeiterverband auf solche Weise vertrauliche Auskünfte erlangt hat, haben für Deutschland zu einer Prüfung der Frage Veranlassung gegeben.[4]) Dabei ist festgestellt worden, daß die Verwaltung nicht in der Lage ist, auf Grund des § 5 Abs. 2 der Ausführungs-Bestimmungen zur Fernsprechgebühren-Ordnung wegen mißbräuchlicher Benutzung des Fernsprechers vorzugehen; der Frage eines wirksamen Strafschutzes gegen betrügerisches Eindringen in fremde Privatgeheimnisse auf dem Wege mißbräuchlicher Benutzung der Fernsprechanlagen wird vielmehr bei den Beratungen der Strafrechtskommission erst noch näher getreten werden. Mit Recht hat der Handelstag es als notwendig bezeichnet, daß die Wiederholung solch groben Mißbrauchs öffentlicher Verkehrsmittel mit

---

[1]) Entscheidungen in Strafsachen Band 42 S. 412. Vgl. auch Mitteilungen des deutschen Handelstags, 50. Jahrg. 1910, Heft 9, Seite 19; ferner Köhler in Seufferts Blättern für Rechtsanwendung, Jahrg. 1904, Heft 14, S. 277—289 und Scholz im Archiv für Post und Telegraphie 1905, S. 65—70.

[2]) Reichsgesetzblatt Nr. 37 von 1912. Novelle zum St. G. B. vom 19. Juni 1912.

[3]) Vgl. darüber Scholz in Gruchots Beiträgen zur Erläuterung des deutschen Rechts, Bd. 52, 1908.

[4]) Mitteilung des deutschen Handelstags, 51. Jahrg. 1911, Heft 26, S. 23 und 24.

Sicherheit ausgeschlossen werden müsse; gleichzeitig hat er aber auch anerkannt, daß die Entziehung eines Fernsprechanschlusses im Verwaltungswege kein geeigneter Weg dazu sei. Strittig ist ferner die Frage, ob eine Beschlagnahme von Ferngesprächen in sinngemäßer Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen über die Beschlagnahme von Briefen und Telegrammen zulässig sei. Das Interesse der Fernsprechverwaltungen erheischt die Verneinung der Frage, damit das Vertrauen des Publikums zu der strengen Wahrung des Fernsprechgeheimnisses nicht erschüttert werde; vom Standpunkt der Rechtspflege wird dagegen geltend gemacht, daß eine Belauschung der Gespräche u. U. in strafgerichtlichen Untersuchungen von höchstem Werte sein könne und für zulässig zu erachten sei.[1])

Schließlich ist noch anzuführen, daß durch die Benutzung des Fernsprechers zwischen den Teilnehmern mannigfache juristische Beziehungen begründet werden, deren Wesen und Tragweite keineswegs ohne weiteres klar sind. Wann wird ein am Fernsprecher geschlossener Vertrag perfekt? Handelt es sich um einen solchen zwischen Anwesenden oder Abwesenden? Auch darüber sind die Meinungen geteilt.[2]) Wer trägt die Gefahr bei dem Verkehr mittels Fernsprechers?

Auf die rechtliche Seite aller dieser Fragen braucht hier nicht eingegangen zu werden. Es war nur hervorzuheben, daß das von der rechtswissenschaftlichen Literatur noch wenig beachtete Fernsprechrecht mit zunehmender Ausbreitung und Benutzung der Fernsprechanlagen manches neue Problem auftauchen läßt und das Fernsprechwesen auch insofern seine besonderen Züge trägt.

4. Wettbewerb oder Monopol im Fernsprechwesen.

Nach der Lehrmeinung der individualistischen Nationalökonomie soll sich das Wirtschaftsleben am vollkommensten gestalten, wenn es im Staate unbeeinflußt sich selbst überlassen wird. Die harmonische Entwicklung der Volkswirtschaft sei nur bei völliger Freiheit möglich und werde von der freien Konkurrenz bewirkt. Letztere zwinge jeden zur verständigen und angestrengtesten Verfolgung seiner wirtschaftlichen Ziele

[1]) Näheres hierüber in der deutschen Juristenzeitung Nr. 21 vom 20./10. 1911.

[2]) Näheres bei Meili a. a. O. S. 199 ff.

und lasse alle Schichten der Gesellschaft dabei ihren Vorteil finden. Daß dieses Grundprinzip nicht alle Bedürfnisse des menschlichen Lebens versorgen kann, wird heute wohl allgemein anerkannt. Mit Recht hebt schon Schäffle[1]) die unbestrittene Erfahrungstatsache hervor, daß es den Aufgaben der Ordnung in der gesellschaftlichen Gesamtbewegung nicht zu genügen vermag. Die Erfahrung hat gezeigt, daß lange Zeit im Fernsprechwesen wichtige Bedürfnisse unbefriedigt geblieben sind, weil die Privatunternehmung nicht an sie heranging; anderseits hat da, wo die Privatwirtschaft das Fernsprechwesen zu ihrer Domäne machte, nur zu oft der Regulator einer ausreichenden Konkurrenz von Unternehmungen gefehlt. Wo aber ein Wettbewerb stattgefunden hat oder noch stattfindet, da haben sich auch jene Mängel gezeigt, die nach Sax[2]) mit dem Walten der Konkurrenz in gewissem Maße unzertrennlich verbunden sind und bei der Eigenart der Verkehrsmittel die Zulässigkeit der Konkurrenz geradezu ausschließen. Was Knies[3]) schon vor einem halben Jahrhundert voraussagte: man dürfe sich weder im Briefpostverkehr noch im Telegraphenbetriebe von dem, was man sonst freie Konkurrenz der Privatunternehmer nenne, etwas anderes als Täuschungen oder Mißlichkeiten versprechen, hat sich im Fernsprechbetriebe voll bewahrheitet.

Wettbewerb im Fernsprechwesen ist, wie Holcombe[4]) treffend ausführt, eine verfehlte Maßnahme. Solange er wirklich vorhanden ist, läßt er den Nutzen der Fernsprecheinrichtungen für die Allgemeinheit nicht voll zur Entfaltung kommen. Er kann zwar vorübergehend zu einer Herabsetzung der Gebühren führen und den Ansporn zu schneller technischer Entwicklung geben. Früher oder später aber tritt der Zeitpunkt ein, wo das Eigeninteresse der Wettbewerber oder die Einsicht der Behörden dem Wettkampf ein Ende bereitet und die den Verkehrsmitteln als Postulat der Wirtschaftlichkeit anhaftende Monopoleigenschaft[5]) ihr Recht verlangt. Die tatsächliche Entwicklung des Fernsprechwesens in den verschiedenen Ländern hat, wie oben an zahlreichen Beispielen dargetan worden ist, fast allerorten dahin geführt, daß die Konkurrenz

1) Schäffle, a. a. O. S. 344 ff.
2) Sax, a. a. O. S. 576.
3) Knies, a. a. O. S. 263.
4) Holcombe, S. 441.
5) Sax, a. a. O. S. 573.

dem faktischen Monopol gewichen ist. In Stockholm herrscht zwar noch heute Wettbewerb; der Aufkauf der Privatgesellschaften durch den Staat ist aber nur mehr eine Frage der Zeit. Es liegt in der Eigenart der Fernsprecheinrichtungen begründet, daß bei ihrem Betrieb Wettbewerb auf die Dauer weder möglich noch wünschenswert ist. Er hat allerdings insofern mehrfach sein Gutes gehabt, als die Leiter der sich befehdenden Unternehmungen große Rührigkeit entwickelt haben, um die Vorteile des neuzeitlichen Verkehrsmittels allen vor Augen zu führen. Das Publikum hat den Wert der Fernsprecheinrichtungen so frühzeitiger zu schätzen gelernt, als es ohne die lebhafte Werbetätigkeit der Privatunternehmer der Fall gewesen wäre. Auch hat zweifellos das Aufblühen der Fernsprechindustrie in einzelnen europäischen Ländern zum Teil darin seinen Grund; ebenso sind in den Vereinigten Staaten von Amerika günstige Folgeerscheinungen des Wettbewerbs nach dem Erlöschen der Bell-Patente unverkennbar zu Tage getreten. Man wird aber Holcombe darin beistimmen müssen, daß die Allgemeinheit früher oder später in irgend einer Form die Kosten der überstürzten Entwicklung zu tragen hat, und daß der Fernsprechdienst auch in Amerika den vollen Nutzen erst dann gewähren wird, wenn der Wettbewerb als solcher aufgehört und dem Monopol Platz gemacht hat. Soweit die stärkere Entwicklung des Fernsprechwesens in Amerika durch eine Vielheit konkurrierender Unternehmungen veranlaßt ist, sieht Holcombe mit Recht in ihr eine Kapitalverschwendung, die der Gesamtheit keinen entsprechenden Nutzen bringt.[1] Die Hoffnung des englischen General-Postmeisters, der in seinem Verwaltungsbericht für 1881/2 erklärte, die Zulassung privater Unternehmungen im Fernsprechwesen werde dem Publikum die Vorteile der Konkurrenz sichern, ist nicht in Erfüllung gegangen.[2] Die von G. Cohn[3] aufgeworfene Frage, ob es überhaupt jemals und irgendwo möglich gewesen sei, den reinen Grundsatz der freien Konkurrenz in dem Gebiete der Verkehrsanstalten durchzuführen, ist für das Fernsprechwesen unbedingt zu verneinen. Zu dieser Ansicht bekennen sich selbst die Leiter der American Telephone and Telegraph Company

---

[1]) Holcombe, S. 437.

[2]) Cohn, System der Nationalökonomie Bd. III, S. 793.

[3]) Cohn, a. a. O. S. 794.

in New York.[1]) Wirklicher Wettbewerb bedeutet doppelte Ausgaben für Fernsprechzwecke, also Kapitalvergeudung; sein Ziel läuft auf alleinige Behauptung des Kampfplatzes hinaus und führt unweigerlich zur Verschmelzung oder zum Monopol. Die Kosten des Kampfes hat letzten Endes die Allgemeinheit zu tragen.

Im Ortsvermittelungsdienst könnte von Wettbewerb im eigentlichen Sinne nur die Rede sein, wenn zwei Vermittelungsanstalten mit genau gleichem Abonnentenkreis am nämlichen Ort beständen. Denn nur dann sind die Anstalten in der Lage, ihren Teilnehmern dieselben Verbindungsmöglichkeiten zu bieten. Praktisch ist dieser Fall ausgeschlossen; er setzt voraus, daß die Teilnehmer Aufwendungen für zwei Anschlüsse machen, selbst wenn ein Apparat für ihren Sprechbedarf genügt. Haben die Fernsprechämter aber jede ihren besonderen Kundenkreis, so müssen sie danach streben, durch billige Tarife, flotten Betrieb und sonstige Vorteile die Zahl ihrer Neuanschlüsse auf Kosten der anderen Gesellschaft möglichst zu erhöhen und deren alte Teilnehmer zu sich herüberzuziehen. Den Sprechverkehr aus einem Netze in das andere zuzulassen, läuft ihrem Interesse zuwider. Ist jemand aus Geschäftsrücksichten gezwungen, in beide Netze zu sprechen, so muß er sich an beide anschließen lassen, mithin doppelte Kosten auf sich nehmen. Wer das nicht will, hat von der Ortsfernsprecheinrichtung nicht den vollen Nutzen. In dem Sinne, wie Droschken und Automobile Konkurrenten sind, weil die Leistungen des einen Verkehrsmittels die des anderen zu ersetzen vermögen, kann von einem Wettbewerb zwischen zwei Fernsprechvermittelungsanstalten am nämlichen Ort nicht die Rede sein.

Der Einwand, daß die Wettbewerbsgesellschaften zur Ermöglichung des gegenseitigen Verkehrs durch Herstellung von Verbindungsleitungen zwischen ihren Netzen von Staatswegen angehalten werden können, liegt nahe; tatsächlich hat es auch vielerorten an solchem Zwang nicht gefehlt. Derartige Eingriffe sind indes an sich schon immer mißlich; jede Gesellschaft wird etwaige Unregelmäßigkeiten im Betriebsdienste von ihren Angestellten abzuwälzen suchen; Gewähr für sparsamen und gleichmäßig guten Betrieb ist nicht gegeben. Dazu kommt, daß der Konsument für

---

[1]) Annual Report of the Directors of American Telephone and Telegraph Company for the Year 1910, New York, 1911, S. 36.

den Verkehr mit den Teilnehmern des fremden Netzes besondere Gebühren zahlen muß, also auf jeden Fall Mehrausgaben hat. Ferner leidet der Fernsprechbetriebsdienst als solcher unter der Zersplitterung auf mehrere Gesellschaften. Zur vollen Ausnutzung der einzelnen Leitungen ist, wie bereits erwähnt, straffe Organisation unerläßlich. Nur so läßt es sich erreichen, daß die Zahl der vergeblichen Anrufe, die auf besetzte Leitung stoßen, in angemessenen Grenzen bleibt. Daß der Ausnutzungsgrad des ganzen Ortssystems vollkommener ist, wenn das Bedienungspersonal unter gemeinsamer Leitung steht und nicht auf das Zusammenarbeiten mit den Beamten einer fremden Gesellschaft angewiesen ist, bedarf keiner weiteren Begründung. Im Eisenbahn-, Post- und Telegraphenwesen liegen die Verhältnisse anders. Hier gehen die einzelnen Güter, Pakete, Briefe oder Telegramme zwar auch von einer Gesellschaft auf die andere über; die Beförderungsmittel selber gestatten aber — selbst beim Telegraphenbetriebe noch in gewissem Umfange — einen Massenverkehr und bleiben unter der Kontrolle ihrer Eigentümer. Im Fernsprechbetriebe dagegen werden die Anschlußleitungen des einen Netzes d. h. die Beförderungsmittel auf die Dauer der Verbindungen zur Verfügung des Personals oder der Teilnehmer des anderen Netzes gestellt und damit mehr oder weniger lange dem Betriebe des eigenen Amts entzogen.

Die Frage des Wettbewerbs bei der Herstellung und dem Betriebe von Fernsprechleitungen für den Fernverkehr ist nach denselben Gesichtspunkten zu beurteilen, die für Konkurrenzunternehmungen im Eisenbahn-, Post- und Telegraphenwesen maßgebend sind. Es verbietet sich, zwei konkurrierende Fernleitungen herzustellen, wo eine ausreichen würde. Dazu kommt die Abhängigkeit der Leitungsführung von den nur beschränkt aufnahmefähigen Wegen. Die Konkurrenz würde höhere Gestehungskosten der Nachrichtenbeförderung zur Folge haben; kurz alle die Verhältnisse, die nach den überzeugenden Ausführungen von Schäffle[1]) und Sax[2]) in jenen Betriebszweigen eine Konkurrenz unmöglich machen, zum mindesten ökonomisch unerwünscht erscheinen lassen, kommen auch im Fernsprechverkehr von Stadt zu Stadt deutlich zum Vorschein und

---

1) Schäffle, a. a. O. S. 500 ff.

2) Sax, a. a. O. S. 572 ff.

führen zum natürlichen oder faktischen Monopol. Die Richtigkeit dieses Schlusses wird durch die historische Entwicklung des Fernsprechwesens in den einzelnen Ländern vollauf bestätigt. Der monopolistische Zug im Wesen der Fernsprecheinrichtungen hat sich überall gezeigt und zur Entscheidung der Frage gedrängt, ob der Staat oder Private den Betrieb des Fernsprechwesens übernehmen sollen.

---

§ 3.

Die Einwendungen gegen den Staatsbetrieb im Fernsprechwesen.

1. Einleitende Bemerkungen.

Die Ansichten darüber, auf welche Gegenstände sich die Regierungseinmischung über die ihr notwendig zustehenden Dinge hinaus zu erstrecken habe, sind bis auf den heutigen Tag geteilt und werden wohl immer Gegenstand lebhaften Streits bleiben. Das Wort John Stuart Mills,[1]) daß diese Frage eine allgemeine Lösung nicht zulasse, gilt noch jetzt, wenn auch seine Meinung, „laisser faire sei die allgemeine Regel[2]) und jede Abweichung davon, sofern nicht ein großer Vorteil sie gebiete, ein sicheres Übel," im Wandel der Zeiten und der Anschauungen über die sozialen Pflichten des Staats kaum noch der Zustimmung weiter Kreise sicher sein dürfte. Selbst auf dem hier zur Erörterung stehenden engen Gebiete gehen die Ansichten weit auseinander. Die Zweckmäßigkeit des staatlichen Fernsprechbetriebes, den Deutschland von vornherein als einziges Land durchgeführt hat, wird in der deutschen nationalökonomischen Literatur anerkannt. E. Sax, Ad. Wagner, G. Cohn, v. d. Borght, Vocke, Eheberg u. a. mehr haben sich für ihn ausdrücklich ausgesprochen.[3])

---

1) John Stuart Mill, a. a. O. Band II, S. 417.

2) John Stuart Mill, a. a. O. Band II, S. 427.

3) Sax, a. a. O. S. 507 und 609, Ad. Wagner, Finanzwissenschaft I, S. 651 ff., II, S. 83 und 101, Theoretische Sozialökonomik, S. 178, Sozialökonomische Theorie des Kommunikations- und Transportwesens, S. 32 und 41, G. Cohn, Nationalökonomie Band III, S. 1023, van der Borght a. a. O. S. 389, Vocke, a. a. O. S. 38, Eheberg, a. a. O. S. 104, L. von Stein, Finanzwissenschaft, S. 330.

Meili kommt in seinem „Telephonrecht“ zu derselben Ansicht.[1] In Frankreich zählt G. Cochery, der als Sohn des ehemaligen Unter-Staatssekretärs der Posten und Telegraphen und als Berichterstatter für das Fernsprechwesen in der Deputiertenkammer gründlichen Einblick in die Verhältnisse gewonnen hatte, zu den eifrigsten Wortführern des staatlichen Betriebes; auch Lacombrade[2] tritt für ihn ein. Auf entgegengesetztem Standpunkt steht Rousseau.[3] Sehr absprechend über den Staatsbetrieb urteilen der Amerikaner H. R. Meyer[4] und der Engländer Herbert Laws Webb,[5] der noch in letzter Stunde — allerdings ohne Erfolg — die Verstaatlichung des Fernsprechwesens in den Vereinigten Königreichen aufzuhalten versucht hat. Holcombe[6] hat es vermieden, seinerseits bestimmte Stellung zu der Frage zu nehmen; er überläßt es dem Leser, sich auf Grund der eingehenden sachlichen Darlegungen selbst ein Urteil zu bilden. F. Johannsen, der Direktor des Kopenhagener Fernsprechamts, neigt begreiflicherweise zur Bevorzugung des Privatbetriebs.

Von einer abstrakten Erörterung der Frage, ob und wieweit allgemein der Staatsbetrieb oder der Privatbetrieb den Vorzug verdiene, kann hier abgesehen werden. Die Untersuchung soll sich darauf beschränken, für das begrenzte Gebiet des Fernsprechwesens Material zur Beantwortung der Frage beizubringen. Zunächst sollen die gemeinhin erhobenen Einwendungen gegen staatliche Eingriffe in das Fernsprechwesen auf ihre Stichhaltigkeit geprüft werden. Sodann werden die für die Verstaatlichung sprechenden Gründe zu erörtern sein. Daran wird sich eine Untersuchung der Frage zu schließen haben, ob ein gemischtes System vor dem reinen Privat- oder Staatsbetrieb Vorzüge hat.

---

[1]) Meili, a. a. O. S. 77.

[2]) Lacombrade a. a. O. S. 11.

[3]) Rousseau, Mémoire sur la question si l'exploitation des téléphones doit être faite par l'état ou laissée à l'industrie privée. Paris 1882.

[4]) H. R. Meyer, Public ownership and the telephone in Great Britain, New-York 1907.

[5]) Vortrag vor der Londoner Handelskammer 1911, vgl. Elektrotechnik und Maschinenbau, Heft 22/1911 S. 277 ff.

[6]) Holcombe, a. a. O. S. X.

2. Die Bedeutung des Kapitals für das Fernsprechwesen.

Von den Gegnern des Staatsbetriebes wird regelmäßig der Einwand geltend gemacht, daß der Staat sich scheue, in große Verkehrsunternehmungen, die mit einem Risiko verbunden sind, das zu deren gedeihlicher Entwicklung erforderliche Kapital hineinzustecken. Der Einwurf ist hinsichtlich des Fernsprechwesens in gewissem Umfange berechtigt. Die meisten Staaten haben es vorgezogen, das Risiko der ersten kostspieligen Anlagen nicht selbst zu tragen, sondern haben das dem privaten Unternehmungsgeist überlassen. Millerand hat als Chef der französischen Telegraphenverwaltung s. Zt. lebhaft Klage darüber geführt, daß die für den sachgemäßen Ausbau der Fernsprecheinrichtungen unbedingt nötigen Summen nicht durch das Budget zur Verfügung gestellt würden.[1] Auch in Italien haben sich wiederholt die bewilligten Mittel als unzulänglich erwiesen. Man wird ferner nicht bestreiten können, daß die Übernahme der Ausgaben für einen der Entwicklung fähigen und bedürftigen Verkehrszweig auf das Staatsbudget namentlich zu Zeiten finanzieller Bedrängnis seine bedenklichen Seiten hat. Denn der Fall, daß dringend notwendige Ausgaben für Fernsprechzwecke aus äußeren Rücksichten zurückgestellt werden, ist nicht nur denkbar, sondern wiederholt vorgekommen. Auch erfordert die Herstellung und Unterhaltung der Fernsprechanlagen immerhin nicht unbedeutende Summen. Im Gegensatz zu den Telegraphenleitungen, die bisher in der Hauptsache aus billigem Eisendraht hergestellt worden sind und hergestellt werden können, werden die Fernsprechleitungen seit langer Zeit zur Erzielung guter Sprechverständigung durchweg aus dem viel kostspieligeren Kupferdraht gebaut. Dazu kommt, daß man abweichend vom Telegraphenbetrieb nicht die Erde als Rückleitung benutzen kann, sondern aus technischen Gründen jede Anschluß- und Verbindungsleitung in voller Länge doppeldrähtig als Hin- und Rückleitung zu ziehen gezwungen ist. Außerdem muß mit zunehmender Länge der Leitung deren Querschnitt, selbst bei Einbau von Pupinspulen, vergrößert werden, weil nur so eine hinreichende Leitfähigkeit auf weite Entfernungen erzielt werden kann. Die Kosten einer Leitung steigen also nicht im einfachen Verhältnis der

---

[1]) Journal officiel 1900, S. 2985—3012.

Länge, sondern wachsen bei zunehmender Entfernung in immer stärkerem Maße. Lacombrade[1]) führt an, daß in Frankreich eine 800 km lange Doppelleitung nicht etwa das 8fache, sondern das 20fache einer solchen von 100 km Länge koste. Die Kosten von 1 km Doppelleitung sind gegenwärtig bei einem Drahtdurchmesser

von	1,5	mm	für	Anschlußleitungen	auf	rund	90	M
„	2,0	„	„	Fernleitungen	„	„	150	„
„	3,0	„	„	„	„	„	270	„
„	4,0	„	„	„	„	„	450	„
„	4,5	„	„	„	„	„	550	„
„	5,0	„	„	„	„	„	650	„

zu veranschlagen.

Eine Leitung von Berlin nach Paris aus 5 mm starkem Bronzedraht erfordert hiernach ohne Einrechnung der anteiligen Kosten für das Gestänge schon einen Kostenaufwand von rund 800000 M, eine solche von Berlin nach Königsberg 450000 M. Die durchschnittlichen Kosten für die Einrichtung eines Fernsprechhauptanschlusses schwanken in Deutschland je nach der Größe des Netzes usw. zwischen rund 500 und 1000 M.[2]) Sie stellen sich in der Schweiz[3]) auf 667,60 fr., in Italien[4]) auf 375—700 Lire, der Welt-Durchschnitt wird zu 600 M angenommen.[5]) Bei einer Gesamtzahl von rund 610000 Hauptstellen im Reichs-Postgebiet Ende 1910 bedeutet das immerhin einen Geldwert von rund 45 Millionen M lediglich für die Anschlüsse, wobei die zahlreichen Nebenanschlüsse nicht einmal berücksichtigt sind. Noch höher stellen sich die Aufwendungen für moderne Vermittelungsanstalten, bei denen die Einrichtungskosten mit zunehmender Teilnehmerzahl außerordentlich schnell anwachsen, wie sich ohne weiteres daraus ergibt, daß die Zahl der zu schaffenden Verbindungsmöglichkeiten mit steigender Teilnehmerzahl nicht in einfacher Progression, sondern in immer stärkerem Maße wächst. Nach der Kombinationsformel: $\frac{n\,(n-1)}{1\,.\,2}$ berechnet sich

[1]) Lacombrade, a. a. O. S. 209.

[2]) Drucksache 24 des Reichstags 12. Legislatur—Periode II Session 1909/10.

[3]) Ergänzender Bericht des Bundesrats vom 21. März 1911, Tabelle 9.

[4]) Kammerdrucksache 757/1911, S. 3.

[5]) Electrical Review and Western Electrician vom 25. Juni 1910.

die Zahl der zu berücksichtigenden Verbindungsmöglichkeiten

bei 10	Anschlüssen	auf	45
„ 100	„	„ rund	5000
„ 1000	„	„ „	500000
„ 10000	„	„ „	50 Millionen.

Dementsprechend wächst die Zahl der Klinken und sonstigen Apparate und damit der Kostenaufwand für ein Vermittelungsamt mit dessen Größe ganz erheblich. Dazu kommt, daß die Einrichtungen mit zunehmender Teilnehmerzahl naturgemäß immer komplizierter und empfindlicher werden und in höherem Grade frühzeitiger Veralterung und Abnutzung unterworfen sind. Die Lebensdauer der technischen Einrichtungen der Vermittelungsanstalten und der Sprechstellen beträgt im Durchschnitt nur 10 Jahre, die der Fernsprechlinien und Leitungen kann zu 30 Jahren angenommen werden. Bei den unterirdischen Anlagen ist auf eine Gebrauchsdauer von 50 Jahren zu hoffen. Im Reichspostgebiet sind bis zum Jahre 1901 alle Fernsprechanlagen aus den Mitteln des ordentlichen Etats bestritten worden. Seit 1902 werden für solche Anlagen, die überwiegend der Zukunft zu gute kommen, einen dauernden Wert besitzen und auch eine ausreichende Verzinsung gewähren, die Ausgaben, soweit sie nach Art und Umfang über den Rahmen der bloßen regelmäßig wiederkehrenden Ausgestaltung des Fernsprechwesens hinausgehen, mit Recht aus Anleihemitteln bestritten. Insgesamt sind in den Etats von 1902 bis 1910 300295000 M für solche Zwecke bereitgestellt worden. Davon entfallen

1. auf die Umwandlung oberirdischer Fernsprechlinien in unterirdische, auf die Herstellung von Rohrsträngen und Kanälen zur Auslegung von Kabeln	76745000 M
ferner auf die Beschaffung und Auslegung von Fernsprechkabeln zur Herstellung weiterer Anschlüsse in bestehenden Orts-Fernsprechnetzen . .	44550000 „
2. auf die Einführung und die Umwandlung des Vielfachbetriebs bei größeren Vermittelungsanstalten	30900000 „
3. auf die Herstellung von Fernsprech-Verbindungsleitungen (für den Fernverkehr)	108650000 „
4. auf die Einführung des Doppelleitungsbetriebs .	39450000 „
zus.	300295000 M.

Da das Anlagekapital der Fernsprecheinrichtungen im Reichs-Postgebiet Ende März 1911 767 Millionen M betragen hat,[1] sind aus den laufenden Einnahmen für Fernsprechzwecke bis dahin insgesamt rund 467 Millionen M aufgewendet worden. Für das Rechnungsjahr 1911 sind weitere 22 Millionen M aus Anleihemitteln für den Ausbau der Fernsprecheinrichtungen durch den Etat zur Verfügung gestellt; auch der Reichshaushaltetat für 1912 sieht für das Fernsprechwesen 22 Millionen unter den außerordentlichen Ausgaben vor.

Die in den einzelnen Jahren aufgenommenen Anleihebeträge werden im Laufe von 30 Jahren aus den ordentlichen Einnahmen der Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung nach bestimmtem Plane getilgt. Die jeweils noch ungetilgten Beträge sind gleichfalls zu Lasten der ordentlichen Einnahmen der Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung mit 4% zu verzinsen.

Über die Höhe der in anderen Ländern im Fernsprechwesen angelegten Kapitalien sind weiter oben mehrfach Angaben gemacht worden. Die Gesamtaufwendungen für das Fernsprechwesen haben in der Schweiz[2] bis 1909 67 716 120 fr., in Holland[3] (Staat) 8 755 206 fl., in Italien[4] (für die staatlichen Anlagen) 60 792 186 Lire betragen. Der Anlagewert aller Fernsprecheinrichtungen in der Welt ist auf 6 Milliarden M geschätzt.[5] Wenngleich die Summen im Vergleich zu denen für andere Verkehrsunternehmungen, beispielsweise für Eisenbahnen, nur gering sind, so liefern sie doch den Beweis, daß der Bedarf an Kapital und dessen Beschaffung im Fernsprechwesen keine Fragen untergeordneter Bedeutung sind.

Das in Frankreich und Italien angewandte Verfahren der Beschaffung des Kapitals für Fernsprechanlagen unter Heranziehung der Gemeinden, Handelskammern usw. ist für den Staat zwar bequem, bei der großen Bedeutung, die das Fernsprechwesen für die Gesamtheit

---

[1]) Bericht über die Ergebnisse der Reichs Post- und Telegraphenverwaltung während der Rechnungsjahre 1906—1910, S. 62.

[2]) Ergänzender Bericht vom 21. März 1911, Tabelle 8.

[3]) Verwaltungsbericht für 1910, S. 338.

[4]) Electrical Review Nr. 1742 vom 14. April 1911.

[5]) Electrical Review and Western Electrician 25./6. 1910.

in der Gegenwart erlangt hat, aber ungerecht und nicht nachahmenswert.[1] Die Frage, ob der Staat berechtigt ist, u. U. Gewährleistungen oder Baukostenzuschüsse von den Interessenten in Anspruch zu nehmen, wird weiter unten in anderem Zusammenhange erörtert werden.

Das finanzielle Risiko, das die Herstellung ausgedehnter Fernsprechanlagen mit sich bringt, wird am besten von der Gesamtheit, dem Staate, getragen werden können. Er ist von unbegrenzter Dauer, also in der Lage, das Anlagekapital auf lange Zeit in der Unternehmung gebunden zu lassen, ohne deshalb unbedingt zu rein gewerblichen Gesichtspunkten beim Betriebe der Anlagen gezwungen zu sein. Er behält freie Hand in der Wahl des leitenden Finanzprinzips. Werden die Anlagen durch Privatgesellschaften hergestellt und betrieben, so haben diese bei der Höhe des Kapitalaufwands und bei der langen Kapitalfestlegung sowie angesichts der schnellen Veralterung und Abnutzung der Betriebsmittel eine Sicherung in Betreff des Kapitals und der Rente nötig, müssen also den gewerblichen Charakter der Anstalt in erster Linie herauskehren und danach streben, sich vom Staate und seiner finanziellen Kontrolle möglichst unabhängig zu machen. Das Streben nach hoher Rente wird umsomehr in den Vordergrund treten, je größer das Risiko ist. Ein Gewinnanteil des Staates an einer hohen Rente oder deren Besteuerung bieten zwar Mittel, den finanziellen Erfolg der privatwirtschaftlichen Verwaltung des Fernsprechwesens der Gesamtheit mit zu gute kommen zu lassen. Demgegenüber steht aber der große volkswirtschaftliche Nachteil, daß die Privatunternehmung während der Konzessionsdauer einen wichtigen neuzeitlichen Verkehrszweig nach dem gewerblichen Prinzip ausnutzen kann. Der Staat wird die Fernsprechanlagen eher nach dem Gebührenprinzipe verwalten lassen können, zum wenigsten das privatwirtschaftliche Prinzip nur soweit mit zur Geltung zu bringen brauchen, als das Anlagekapital noch nicht getilgt ist. Zu Gunsten des Staatsbetriebs spricht im weiteren die auf die Dauer unvermeidliche Monopolstellung des Fernsprechwesens. Als fertiger kostspieliger Weg genießen die Fernsprechleitungen für den Verkehr auf weite Entfernungen, wie bereits erwähnt, ein faktisches Monopol. Der Staat ist hier schon um deswillen in einer günstigeren Lage, weil er

[1]) Derselben Ansicht ist Holcombe, a. a. O. S. 291.

die polizeiliche Hoheit über die zur Führung dieser Linien ausschließlich in Frage kommenden Wege und Straßen hat. Die Herstellung von Konkurrenz-Unternehmungen oder eine Verkehrsteilung sind so gut wie ausgeschlossen. Derartige Anlagen in die Hand von Privaten zu geben, kommt also auf die Verleihung eines Verkehrsmonopols oder mit anderen Worten nach John Stuart Mill[1]) und G. Cohn[2]) darauf hinaus, Privaten ein Besteuerungsrecht zu geben. Dasselbe gilt von den Orts-Fernsprecheinrichtungen. In der Praxis bleiben die regulierenden Wirkungen des Wettbewerbs aus; es werden allerlei unlautere Machenschaften versucht. Ein lehrreiches Beispiel bietet in dieser Beziehung Portsmouth; hier hat die National Telephone Company s. Zt. die gedeihliche Entwicklung eines staatlichen Fernsprechnetzes dadurch zu hintertreiben gewußt, daß sie deren Teilnehmer durch mehrjährige Bewilligung freier Anschlüsse zu sich herüberzog.[3]) Überdies liegt bei allen solchen Unternehmungen, was sich auch im Fernsprechwesen an zahlreichen oben erwähnten Beispielen bewahrheitet hat, die Gefahr vor, daß die Interessenten sich verständigen und die Gesamtheit zu ihrem Vorteil ausbeuten. Dazu kommt, daß der Privatunternehmer als Monopolist, wie Sax[4]) hervorhebt, willkürlich die Nachrichten des Einen befördern könnte, die des Andern nicht, oder von dem Einen höhere Preise als von dem Anderen begehren könnte. Schließlich muß im Privatbetriebe mit dem Übelstande des Refaktienwesens gerechnet werden. Das staatliche Monopol kann zwar auch zu einer übermäßigen Belastung der Fernsprechteilnehmer führen, immerhin kommen dann aber die daraus erzielten Gewinne der Allgemeinheit in Form von Überschüssen der Betriebsverwaltung wieder zu gute.

Nach allem ist der Schluß gerechtfertigt, daß die Fernsprechunternehmungen bei staatlichem Betriebe zwar unter unzulänglicher Kapitalzuführung leiden können und gelitten haben. Der Mißstand ist aber keineswegs eine naturnotwendige Begleiterscheinung des Staatsbetriebes und läßt sich, wie das Beispiel Deutschlands beweist und wie

---

[1]) John Stuart Mill, a. a. O. Band II, S. 409, 441.

[2]) G. Cohn, Zur Geschichte der Politik des Verkehrswesens, S. 161.

[3]) Archiv für Post und Telegraphie 1898, S. 653.

[4]) Sax, a. a. O. S. 574.

der englische Generalpostmeister[1] vor kurzem noch den bei ihm vorstellig gewordenen Vertretern der Handelswelt gegenüber ausgeführt hat, vermeiden, wenn die Regierungen ihre volkswirtschaftlichen Aufgaben richtig erkennen und danach handeln.

3. Einwände aus dem Gebiete des Fernsprechbaus, des Fernsprechbetriebs und der Apparattechnik.

Der Ansicht, daß der Staat teuer baue, begegnet man in der Literatur und in parlamentarischen Erörterungen sehr oft. U. a. hat der Abgeordnete von Gamp-Massaunen im Reichstag ausgeführt, es sei bekannt, daß die Staatsverwaltung im allgemeinen erheblich teurer baue als der Privatmann, und daß auf keinem Gebiete die Verhältnisse so ungünstig für die Staatsverwaltung lägen, wie bei der Ausführung von Telephonanlagen.[2] In dieser Kritik liegt zweifellos ein berechtigter Kern, namentlich wenn man lediglich die von dem Abgeordneten zur Sprache gebrachten Fälle ins Auge faßt, wo es sich um kostspielige Anlagen auf dem flachen Lande handelte. Legt man der Betrachtung indes die Gesamtheit der Anlagen eines großen Staatsbetriebes zu Grunde, so ändert sich das Bild doch wesentlich. Die Ausführungen Schäffle's,[3] daß der Staat durch Vermeidung der Kraftzersplitterung gewisse Arten von Dienstleistungen und Sachgütern wirtschaftlicher produziere, als es privatwirtschaftlich möglich wäre, treffen auch auf das Fernsprechwesen zu. Wenn **Knies**[4] vor einem halben Jahrhundert bereits zu dem Schluß kam, daß im staatlichen Telegraphenwesen von erheblichen Unterschieden in den Herstellungskosten gegenüber dem Privatbetriebe nicht die Rede sein könne, so gilt das in der Gegenwart für den Fernsprechbau erst recht. v. d. Borght[5] ist jener abschätzigen Auffassung schon entgegen getreten. Dasselbe hat Lacombrade[6] getan.

---

[1] Times Nr. 39520 vom 28. Februar 1911.

[2] Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, X. Legislaturperiode I. Session 1898/1900 Band IV, S. 2886.

[3] **Schäffle**, a. a. O. S. 485.

[4] **Knies**, a. a. O. S. 261.

[5] **v. d. Borght**, a. a. O. S. 97.

[6] **Lacombrade**, a. a. O. S. 23.

Bei der ganzen Frage darf überdies nicht außer acht gelassen werden, daß der Staat, worauf schon Schäffle[1]) hinweist, auch dann baut, „wenn die Privatwirtschaften auf die notwendigsten Ausgaben beschränkt sind und hieraus Arbeitslosigkeit entsteht.“ Ferner kommt in Betracht, daß der Staat darauf halten muß, sein Personal in Bezug auf Lohnverhältnisse und sonstige Arbeitsbedingungen besser zu stellen, als es Privatunternehmer für gewöhnlich zu tun geneigt sind. Einen lehrreichen Kommentar zu den Gamp'schen Ausführungen bietet die Botschaft des schweizerischen Bundesrats an die Bundesversammlung, betreffend Übertragung der Telegraphen- und Telephonlinienbauten an die Privatindustrie, vom 13. März 1906.[2]) Der Bundesrat gab zu, daß die erstmaligen Kosten für Fernsprechbauarbeiten bei deren Ausführung in staatlicher Regie höher seien als bei der Privatunternehmung, weil die staatlichen Arbeitskräfte im allgemeinen besser bezahlt würden und sich nicht so ausnutzen ließen wie Lohnarbeiter privater Firmen. Dem stehe indes der große Vorteil gegenüber, daß die Bauausführung sachgemäßer sei und die anfänglichen Mehraufwendungen sich im Laufe der Zeit durch große Standfestigkeit und Betriebssicherheit der Anlagen sowie durch niedrigere Unterhaltungskosten bezahlt machen. Wolle man gleich gute Ausführung der Arbeiten durch Private sicherstellen, so sei man gezwungen, scharfe Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen zu treffen, wodurch etwaige Ersparnisse an Arbeitslöhnen wieder verloren gingen. Zudem sei die Eigenart der Fernsprechbauarbeiten zu berücksichtigen; es handle sich nicht um solche Leistungen, bei denen ein Unternehmer seinen Vorteil durch Einstellung einer großen Zahl billiger ungelernter Arbeitskräfte finde — wie z. B. bei umfangreichen Erdarbeiten für Bahnen und Kanäle —, sondern um Arbeiten, die sich überwiegend nicht zur Abgabe in großen Gedingen eignen, vielmehr von kleinen Trupps eingeübter Arbeiter geleistet werden müssen. Die Fernsprechbauarbeiten von ständig beschäftigten und gut bezahlten Arbeitern ausführen zu lassen, sei in sozialer Beziehung einem Verfahren vorzuziehen, bei dem private Unternehmer auf Kosten der Arbeiter größere Gewinne in ihre Tasche stecken.

---

1) Schäffle, a. a. O. S. 380.

2) Bundesblatt 1906, S. 334 ff.

Kenner der einschlägigen Verhältnisse werden diesen Ausführungen nur beipflichten können. Daß sich die vom Abgeordneten Gamp befürwortete Bauweise unter Verwendung roher Stangen und billigen Materials auf die Dauer als teuer und unrentabel erweist, haben praktische Versuche zur Genüge bewiesen. Die nordischen Länder haben mit solchen wenig dauerhaften Anlagen ähnliche Erfahrungen gemacht. Der oft gehörte Einwand, mit öffentlichen Mitteln werde bekanntlich immer verschwenderischer umgegangen, enthält gewiß etwas Wahres. Auch pflegen die Angestellten privater Unternehmungen gemeinhin mehr kaufmännischen Sinn bei der Erledigung ihrer Bauaufträge zu entwickeln, als Staatsbeamte, die an etwaigen Ersparnissen bei der Bauausführung nicht persönlich interessiert sind. Im Fernsprechbau liegen die Verhältnisse indes eigenartig. Soweit es sich um den erstmaligen Aufbau der technischen Einrichtungen größerer Vermittelungsanstalten handelt, bei denen tausende von fabrikmäßig hergestellten einzelnen Apparaten und Apparatteilen zu einem System zusammengefügt werden müssen, ziehen staatliche Verwaltungen ebenso wie Aktien-Gesellschaften allgemein aus Zweckmäßigkeitsgründen das auf diese Arbeiten eingeübte Personal der großen Telephonfabriken heran. Der Umfang der Lieferungen und Leistungen ist durch die Wahl des Vielfachsystems der Vermittelungsanstalt gegeben und aus dem vom Bauherrn aufgestellten Programm oder Kostenanschlag bis ins einzelne zu ersehen. Die Lieferungen und Arbeiten selbst werden nach Durchschnittssätzen oder zu Einzelpreisen vergeben, deren Angemessenheit von den sachverständigen Prüfungsinstanzen zuverlässig beurteilt werden kann und schon durch den Wettbewerb der zum Angebot aufgeforderten Firmen hinreichend verbürgt ist. Die bei kleineren Betriebsstellen und auf freier Strecke vorkommenden Fernsprechbauarbeiten haben keinen solchen Umfang, daß die natürlichen Vorzüge des Großbetriebes dabei in Frage kämen. Soweit es ausnahmsweise der Fall ist — z. B. bei umfangreichen Erdarbeiten, Kabellegungen usw. —, werden auch hier solche Leistungen an Privatunternehmer vergeben. Die übrigen sich von Ort zu Ort hinziehenden Bauarbeiten werden erfahrungsmäßig von dem staatlichen Baupersonal im ganzen keineswegs teurer, dabei aber zweifellos sachgemäßer ausgeführt, als es bei der Vergebung an Privatunternehmer der Fall sein würde. Denn der Baubeamte hat auch nach der Abnahme der Arbeiten für deren Güte einzustehen und die später zu Tage tretenden Folgen etwaiger Lässigkeiten zu verantworten. Bei diesen Arbeiten geben ferner

die fachtechnische Ausbildung, die auf den einzelnen Strecken unter den verschiedenartigsten örtlichen Verhältnissen von der Verwaltung gesammelten und zu allgemeinen Bauvorschriften zusammengefaßten Erfahrungen, die genaue Kenntnis der Bedürfnisse des praktischen Betriebes, die Einteilung des Gesamtnetzes in größere Bezirke und innerhalb dieser wieder in Aufsichts- und Baubezirke dem staatlichen Fernsprechbau entschieden ein Übergewicht. In dieser Beziehung reden die oben erwähnten schlechten Erfahrungen, die einige Länder mit der Herstellung der Fernsprechnetze im Wege der Privatunternehmung gemacht haben, eine deutliche Sprache. Dazu kommt, daß die Fernsprechleitungen in großem Umfange mit Bahn- und Telegraphenleitungen zusammen an gemeinsamen Gestängen geführt werden müssen, und daß die Arbeiten an solchen Linien mit Rücksicht auf die Sicherheit des Zugbeförderungsdienstes usw. eine große Verantwortung in sich schließen, der sich ein nicht auf Unternehmergewinn bedachter staatlicher Bauleiter eher bewußt bleiben wird. Außerdem ergeben sich aus der näheren Fühlung, die ein ständig beschäftigter Bauführer zu Behörden und Privatpersonen seines Bezirks gewinnt, erfahrungsmäßig gewisse Vorteile, die der Bauausführung zu gute kommen.

An der staatlichen Bautätigkeit wird oft herbe Kritik geübt und mit Nachdruck die Anwendung kaufmännischer Grundsätze und Methoden verlangt. Daß es sich hier größtenteils nur um doktrinäre Schlagworte handelt, ist für das preußische Staatsbahnwesen unlängst durch eine besondere Kommission erster Kaufleute und Industrieller überzeugend nachgewiesen worden. Der Ausschuß ist nach eingehender Prüfung der Verhältnisse zu dem Ergebnis gekommen, daß die Durchführung kaufmännischer Buchführung im Betriebe der Staatsbahnen alles in allem die Verdoppelung des zur Zeit tätigen Bureaupersonals zur Voraussetzung haben würde. Im Fernsprechwesen liegen die Verhältnisse ähnlich. Es ist schlechterdings unmöglich, hier an die Stelle der kameralistischen die kaufmännische Buchführung zu setzen. Im Interesse einer ökonomischen Bauausführung müssen in denselben Linienzügen gleichzeitig Neubau- und Instandsetzungsarbeiten an Bahn-, Telegraphen- und Fernsprechleitungen vorgenommen werden. Die aus der Linie gewonnenen Altmaterialien finden teilweise an Ort und Stelle sogleich nutzbringende Wiederverwendung. Wollte man die Buchführung und Verbrauchskontrolle nach rein kaufmännischen Grundsätzen einrichten, so würde das lediglich

auf eine Erschwernis und Verteuerung der Abrechnungsgeschäfte hinauslaufen, der irgendwelche praktischen Vorteile nicht gegenüberständen.[1])

Die Gefahr, daß die Bauarbeiten aus budgetären Rücksichten gegen Ende des Rechnungsjahres überstürzt und deshalb nicht sorgfältig genug ausgeführt werden könnten, ist nicht zu leugnen und beispielsweise in Frankreich in die Erscheinung getreten.[2]) Ihr läßt sich, wie das in Deutschland geschieht, leicht dadurch begegnen, daß die betreffenden Etatstitel zu übertragbaren Fonds bestimmt werden. Eine staatliche Verwaltung ist allerdings durch die etatsrechtlichen Verhältnisse gezwungen, für das kommende Rechnungsjahr im voraus einen genauen Überschlag der Kosten für Neuanlagen, Erweiterungen und Instandhaltungen zu machen und demgemäß unter Beachtung der gesamten finanziellen Lage des Staats ihren Etat aufzustellen. Sie ist deshalb außer stande, die Konjunktur, namentlich in Kupfer und Eisen, so auszunutzen, wie Privatgesellschaften es können. An sich ist das zweifellos ein Nachteil; denn die Kupferpreise spielen bei Fernsprechanlagen eine bedeutsame Rolle. Beispielsweise entfallen von den rund 650 M betragenden Durchschnittskosten für die Herstellung von 1 km Doppelleitung aus 5 mm starkem Bronzedraht 600 M allein auf das Leitungsmaterial, während die Arbeitslöhne, anteiligen Gehaltsbezüge usw. nur 50 M ausmachen. Eine Privatgesellschaft wird deshalb bei Tiefstand der Kupferpreise sich mit Nachdruck auf Neubauten werfen, bei hohen Kupferpreisen dagegen den Ausbau der Linien möglichst einschränken. Wie groß die Schwankungen im Kupferpreise sein können, lehren die Vorgänge des Jahres 1907. Andererseits werden beim Staatsbetriebe die für Bauzwecke bestimmten Kapitalien zeitlich gleichmäßiger verwendet, was im Interesse einer möglichst ununterbrochenen Beschäftigung des ständigen Arbeiterpersonals erwünscht ist. Denn nur die Aussicht auf eine solche Beschäftigung und auf die spätere Überführung in eine etatsmäßige Beamtenstellung wird tüchtige Leute davon abhalten, der anfangs lohnenderen aber unsicheren Beschäftigung in der Industrie den Vorzug zu geben. In Bezug auf die Beschaffung der Kapitalien für die Fernsprechanlagen macht es keinen wesentlichen Unterschied, ob die Anlagen vom Staat oder von Aktien-Gesellschaften errichtet werden. Beide

---

[1]) Vergl. Wagner, Ad., Finanzwissenschaft I, 3. Auflage, S. 301.

[2]) Holcombe, a. a. O. S. 305.

sind darauf angewiesen, den Aufwand für umfangreichere Einrichtungen durch Aufnahme von Schulden zu bestreiten. Privatgesellschaften sind dabei von der jeweiligen Lage des Geldmarkts abhängiger als der Staat; das Spekulationsmoment spielt in diesen Dingen beim Privatbetrieb eine große Rolle. Der englische General-Postmeister hat 1911 gegenüber einer aus Handelskreisen laut gewordenen Befürchtung, daß die gedeihliche Entwicklung des englischen Fernsprechwesens in den Händen des Staats aus Mangel an Kapital in Frage gestellt sei, zutreffend darauf hingewiesen, daß die Beschaffung ausreichender Geldmittel keinerlei Schwierigkeiten bereite, daß der Staat diese vielmehr im Wege der Staatsanleihe zu einem Zinssatze erlange, für den Aktiengesellschaften das Geld niemals haben könnten. Das ist richtig. Im Reichs-Postgebiet werden die Geldmittel, soweit sie nicht aus den laufenden Einnahmen bestritten werden, auf die Anleihe übernommen und jetzt mit 4% jährlich verzinst. Die Amortisation erfolgt, wie bereits erwähnt, innerhalb 30 Jahre. Die Schaffung neuer Spekulationspapiere wird auf diese Weise vermieden, die Übernahme des Fernsprechbaus auf den Staat trägt somit zur Einengung des Börsenspieles bei. Erfolgt die Befriedigung des Geldbedarfs für Fernsprechanlagen durch Ausgabe neuer Aktien oder anderer Börsenpapiere, so sind Kursschwankungen nicht zu umgehen, weil sich die Entwicklung des Fernsprechverkehrs auf neuen Linien nie mit Sicherheit im voraus übersehen läßt und es daher an genügenden Unterlagen für die Rentabilitätsberechnungen fehlt. Wie sehr gerade im Fernsprechwesen zufällige Umstände mitspielen und die Interessentenkreise das Verkehrsbedürfnis falsch einschätzen, beweist die Tatsache, daß jahrelang für dringend geforderte Anlagen, deren Herstellung die Reichs-Telegraphenverwaltung vorsichtshalber von der Übernahme einer Gewährleistungspflicht abhängig gemacht hatte, die Unterzeichner der Verpflichtungsurkunden zu Nachzahlungen haben herangezogen werden müssen. Staaten mit schlechten Finanzen werden allerdings zu weit höheren Zinsen oder niedrigeren Kursen für Fernsprechzwecke anleihen müssen. Derartige Verhältnisse werden aber auch den Zinsfuß und Kurs, zu denen Privatgesellschaften des betreffenden Landes Kredit finden, beeinflussen, so daß auch hier nicht unbedingt dem Privatbetriebe ein Vorzug vor dem Staatsbetriebe hinsichtlich der Kapitalbeschaffung einzuräumen sein wird.

Zu Gunsten des Staatsbetriebes spricht im weiteren der Umstand, daß die Fernsprechbauarbeiten bei ihrer Eigenart leicht zu Konflikten

mit den Hausbesitzern, Wegebaubehörden, Starkstromunternehmungen usw. führen können. Der in der Praxis fast täglich vorkommende Interessenstreit zwischen den die Sache der Allgemeinheit vertretenden Telegraphenverwaltungen und den naturgemäß auf Sondervorteile bedachten Unternehmern oder Hauseigentümern würde weit größere Unzuträglichkeiten und Mißstände zeitigen, wenn die unvermeidlichen Eingriffe in das Privateigentum nicht zu Gunsten des Staates erfolgten, sondern von Privatgesellschaften für ihre Zwecke beansprucht würden. Den Organen des Staats wird das Betreten von Dächern und Kellern vom Publikum eher gestattet werden als Privatangestellten, schon weil die Staatsdienerstellung größere Gewähr dafür bietet, daß bei der Auswahl der Personen mit der nötigen Vorsicht verfahren werde.

Die mancherlei Gefahren, die der Gebrauch des Fernsprechers wegen der Möglichkeit des Auftretens lebensgefährlicher Spannungen oder des Eindringens fremder Ströme aus Starkstrom-, namentlich aus Straßenbahn- und Hochspannungsanlagen mit sich bringt, würden allein schon eine weitgehende Oberaufsicht des Staats begründen; eine Überwachung aus zweiter Hand ist aber niemals so wirksam, als wenn der Staat selber die Fernsprechanlagen herstellt und betreibt, also für die Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen selbst einzustehen hat.

Was den Fernsprechbetriebsdienst anlangt, so wird darin ein natürliches Übergewicht der Privatunternehmung vor dem Staatsbetriebe ebenfalls nicht anerkannt werden können. Zuzugeben ist, daß Privatgesellschaften, namentlich wenn an einem Orte mehrere Gesellschaften im Wettbewerb stehen, besonderen Wert darauf legen werden, den Wünschen der Teilnehmer möglichst entgegenzukommen, das Personal zu größter Höflichkeit und Gefälligkeit anzuhalten, kurz den Betrieb mehr nach kaufmännischer statt nach bureaukratischer Art zu führen. Auf die Unterschiede in dieser Beziehung ist weiter oben bei den Erörterungen über die Einführung des Fernsprechers in Brüssel schon hingewiesen worden. Das Bedienungspersonal steht in größerer Abhängigkeit von seinem Brotherrn; es wird sich manches gefallen lassen müssen, was sich ein vom Staat fest angestelltes und nur den Disziplinargesetzen unterworfenes Personal nicht bieten lassen würde. Auf der anderen Seite hat aber ein auf dem Boden der Ordnung, Pünktlichkeit, Sicherheit und Schnelligkeit eingerichteter und geleiteter Staatsbetrieb Vorzüge aufzuweisen, die

dem Privatbetriebe nicht in gleichem Maße innewohnen. Die Unparteilichkeit sowie Unbestechlichkeit des Personals und die Wahrung des Fernsprechgeheimnisses sind bei einem staatlichen Betriebe doch wohl in höherem Grade verbürgt, als er beim Privatbetriebe erreicht werden kann. Im übrigen wird ein staatliches Aufsichtspersonal, das sich der besonderen Pflichten einer Verkehrsanstalt bewußt ist, dafür zu sorgen wissen, daß einerseits berechtigten Beschwerden des Publikums wirksam abgeholfen, anderseits den Vermittelungsbeamten nicht zu nahe getreten wird. In Bezug auf die Kostenfrage walten grundsätzliche Unterschiede zwischen dem Betriebe der Fernsprechanlagen durch Privatgesellschaften oder den Staat nicht ob. Der Mechanismus der Verwaltung, der Betriebsleitung und des Vermittelungsdienstes ergibt sich aus dem Wesen der zu leistenden Arbeiten und ist bei beiden Verwaltungen gleich. Der Staatsbetrieb hat sogar an sich ein natürliches Übergewicht, das sich aus der Vereinigung des Fernsprechwesens mit dem staatlichen Post- und Telegraphenbetrieb ergibt. Der auf die allgemeine und die Zentralverwaltung entfallende Teil der Betriebskosten stellt sich mit zunehmender Länge der Linien und Leitungen sowie mit wachsender Zahl der Ortsnetze nachweisbar niedriger. Der Bedarf an eigentlichen Betriebskräften richtet sich lediglich nach dem Umfang des Verkehrs, nach der Größe der einzelnen Netze und nach den technischen Einrichtungen der Vermittelungsstellen. Je intensiver der Verkehr und je ausgedehnter die Anlagen werden, um so mehr verschieben sich die Verhältnisse wie im sonstigen Verkehrswesen, im Bankfach usw., so auch im Fernsprechwesen zu Gunsten des Staatsbetriebes. Einem Privatunternehmen sind in Bezug auf die Größe seines Geschäftsbereichs gewisse Schranken gesetzt, über die hinaus es sich nur zu seinem Nachteil ausdehnen kann. Ein Unterschied besteht nur in Bezug auf den Grad der Ausnutzung des Personals und hinsichtlich seiner Entlohnung. Hier sprechen soziale Gründe für den Staatsbetrieb. Es wird nur zu billigen sein, daß die Höchstzahl der Dienststunden angemessen beschränkt wird, daß auf deren Einteilung in nicht zu lange Schichten, auf die Einschiebung ausreichender Erholungspausen, auf die Gewährung von Urlaub und auf eine auskömmliche Besoldung im Staatsbetrieb besonderer Wert gelegt wird. In dieser Beziehung entspricht das Vorgehen der Privatgesellschaften, die ihre wirtschaftliche Überlegenheit den Angestellten gegenüber im freien Spiel der Kräfte rücksichtsloser zum Ausdruck bringen können,

nicht immer allen billigen Anforderungen. Eine staatliche Verwaltung wird schon wegen der alljährlich wiederkehrenden parlamentarischen Erörterungen ihrer Pflichten gegen das Personal eingedenk bleiben müssen. Daß in Bezug auf die Wohlfahrt des Personals auch Privatgesellschaften in ihrem eigenen Interesse manche mustergültigen Einrichtungen schaffen, soll nicht verkannt werden und zeigt u. a. das Beispiel Amerikas.[1] Zuzugeben ist, daß eine staatliche Verwaltung des Fernsprechwesens leichter der Gefahr unterliegt, im üblen Sinne des Worts bureaukratisch zu werden. Sie wird aber bei ihren Maßnahmen immer den Blick auf das Gesamtinteresse richten müssen, weil sie unter dem Auge des Publikums sowie unter der Kontrolle des Parlaments steht. Versehen und Untüchtigkeit ihrer Beamten rufen meist laute Klagen in der Öffentlichkeit hervor, so daß einem allzu bureaukratischen Regiment immerhin Riegel vorgeschoben sind.

Der Einwand, daß der Staat nichts erfinde[2] und unter seiner Leitung technische Betriebe nicht auf der Höhe der Zeit erhalte, ist, soweit das Fernsprechwesen in Frage kommt, nicht stichhaltig; ihm ist Lacombrade[3] mit treffenden Ausführungen entgegengetreten. Eine Reihe wichtiger Verbesserungen in technischer Beziehung verdankt das Fernsprechwesen ausschließlich dem Nachdenken und Scharfsinn staatlicher Beamten; vielfach sind besondere wissenschaftlich-technische Forschungsanstalten für das Telegraphen- und Fernsprechwesen von Staatswegen errichtet worden. Über den Wert und die Ziele solcher Institute hat Professor Strecker[4] 1910 einen beachtenswerten Vortrag in der Versammlung staatlicher Fernsprechbeamten zu Paris gehalten. Lehrreich sind in dieser Hinsicht auch die Ausführungen über das Telegraphen-Versuchsamt in Berlin in dem Bericht über die Ergebnisse der Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung während der Rechnungsjahre 1906—1910.[5]

Daß Privatgesellschaften in Bezug auf die schnelle Anpassung der vorhandenen Anlagen an die technischen Fortschritte der Neuzeit keines-

---

[1]) Vergl. Telegraphs and Telephones 1902, S. 50 u. 51, Telephones 1907, S. 102 u. 103.

[2]) Leroy-Beaulieu, a. a. O. S. 49.

[3]) Lacombrade, S. 22.

[4]) abgedruckt im Archiv für Post und Telegraphie 1910, S. 641—645.

[5]) a. a. O. S. 67 und 68.

wegs immer an der Spitze marschieren, beweisen die oben geschilderten Vorgänge in England und Italien zur Genüge. Eine staatliche Verwaltung, die sich über das ganze Land erstreckt, ist in der Lage, Apparate und sonstige Betriebsmittel, die sich zur Verwendung in schnell anwachsenden großen Ortsfernsprechnetzen aus technischen Gründen nicht mehr eignen, an kleinen Orten, wo man mit einfacheren Mitteln noch gut auskommen kann, aufzubrauchen; eine Privatunternehmung wird sich immer nur Plätze mit dichtem Verkehr und mit Aussicht auf Gewinn aussuchen, also meistens außer stande sein, einen solchen Ausgleich herbeizuführen.

Die staatliche Verwaltung des Fernsprechwesens bringt übrigens insofern der gesamten Volkswirtschaft Nutzen, als sie einer übermäßigen Fabrikation von Apparaten usw. vorbeugt. Wird der Bedarf an Fernsprechgehäusen, Draht, Doppelglocken usw. von der Zentralverwaltung ausgeschrieben und demnächst auf Grund der eingegangenen Angebote auf bestimmte Lieferer verteilt, so fällt der Anreiz zu einer Überproduktion weg. Wie segensreich das sein kann, beweist die Krisis des Jahres 1902 in der deutschen Elektrotechnik. Während die Produktion an Dynamos, Umformern usw. infolge der sprunghaften Entwicklung weit über den Bedarf hinausgegangen war und zu einem wirtschaftlichen Rückschlag führte, bewegte sich das Geschäft in Telephonapparaten, weil hierfür in der Hauptsache die staatlichen Betriebe als feste Abnehmer in Frage kamen, in ruhigen Bahnen und blieb von den unheilvollen Folgen des Überangebots verschont. Die sanguinischen Hoffnungen der Privatindustrie auf dem Gebiete der Starkstromtechnik erwiesen sich als verfehlt und brachten arge Enttäuschungen; der Fabrikation von Schwachstromapparaten und Bedarfsartikeln lagen die nüchternen, rein sachlichen Bedarfsberechnungen der staatlichen Betriebsverwaltungen zu Grunde, was in jener Zeit wirtschaftlichen Niedergangs wenigstens auf diesem Gebiete die deutsche Volkswirtschaft vor größeren Verlusten bewahrt hat.

4. Die Personalfrage.

Die Ansichten über den Wert des Beamtentums und über seine Bedeutung in prinzipieller, sozialer, volkswirtschaftlicher sowie lohnpolitischer Hinsicht gehen noch heute weit auseinander. Wie in fast allen großen grundsätzlichen Fragen, so sprechen auch hier neben politischen Überzeugungen

die besonderen Verhältnisse der einzelnen Länder und die historische Entwickelung wesentlich mit. Das Wort Gerber's,[1] „es ist ein Akt der Gerechtigkeit, heute zu konstatieren, daß die unermeßliche Entwickelung und Kultur des deutschen Volks in den letzten 50 Jahren zum großen Teil auf der Arbeit des Staatsdienstes beruht," und die — alteingewurzelte englische Auffassungen wiederspiegelnden — Ausführungen H. R. Meyer's,[2] „die britische Regierung zahle jährlich zur Ungebühr viele Millionen Dollars Gehalt über den Marktpreis der Arbeit an das große Heer der Post- und Telegraphenbeamten," zeigen deutlich, welch tiefer Abgrund zwischen den Anschauungen klafft. Im vorliegenden Falle kann es sich nur um die Untersuchung handeln, ob die Eigenheiten des Fernsprechwesens für die Verwendung staatlicher Beamten in diesem Dienstzweige sprechen, oder ob eine Lösung der Personalfrage unter dem Gesichtspunkte freier Berufstätigkeit den Vorzug verdient.

Ein das ganze Land überziehendes Verkehrsmittel, wie es das Fernsprechwesen ist, nimmt bald solche Ausdehnung an, daß der Betrieb nur mittelst eines starken Aufgebots einheitlich und berufsmäßig ausgebildeter Arbeitskräfte durchzuführen ist. Eine Privatunternehmung auf so breiter Grundlage kann ebensowenig wie der Staat ohne einen großen Stab von Beamten und Arbeitern auskommen. Wird das Fernsprechwesen als Staatsverkehrsanstalt betrieben, so kommen ihm die aus der Natur der Staatsdienerstellung entspringenden Vorzüge zu gute, wie ihm anderseits auch die damit verbundenen Nachteile anhaften. Den Vorteilen der größeren Unabhängigkeit der Beamten von der Regierung und von den Parteien, der Aussicht auf Vorrücken in höhere Ämter und im Gehalt, der gesicherten Lebensstellung mit Anspruch auf Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung, der Möglichkeit von Ersparnissen an unmittelbaren Kosten durch Ehrenvorteile stehen als Nachteile gegenüber, daß Festangestellte in ihren Leistungen leichter erlahmen, bei Erkrankungen eher dem Dienst fernbleiben und mit zunehmendem Alter bei erhöhtem Gehalt in der Arbeit nachlassen. Ein näheres persönliches Verhältnis zwischen dem Unternehmer und seinem Personal ist im Fernsprechwesen bei dessen heutiger Entwicklung ausgeschlossen. Es kann sich nur

---

[1]) vergl. Wagner, Finanzwissenschaft I, 3. Auflage, S. 342.

[2]) H. R. Meyer, a. a. O. S. 71.

darum handeln, ob sich Staat und Beamte oder große Gesellschaften — Aktien-Unternehmungen — und Privatangestellte gegenüberstehen, ob sich die gegenseitigen Rechte und Pflichten aus dem Staatsdienerverhältnis herleiten oder auf freier Vereinbarung beruhen sollen. Letzten Endes läuft die Personalfrage im Fernsprechwesen also auf eine Frage sozialer Lohnpolitik hinaus: soll die Arbeit im Fernsprechdienste als Ware ihren schwankenden Marktpreis haben, oder soll die Lohnfrage außerhalb des Systems privatwirtschaftlicher Konkurrenz nach der Lehre von der Besoldung und von der Besoldungspolitik geregelt werden?

Der Fernsprechdienst erfordert nur in den höheren Stellungen eine besondere Vorbildung; die mehr mechanische Tätigkeit des Vermittelungspersonals läßt sich in kurzer Zeit erlernen. Der Bedarf an Personen in leitenden Stellungen ist im Fernsprechwesen beschränkt; sie werden im Privatbetriebe durchweg höher bezahlt als im Staatsdienste, ein Verhältnis, das im Eisenbahnbetriebe, Bankwesen und ähnlichen Verkehrsunternehmungen ebenfalls die Regel bildet. Auf diese Stellungen treffen vielfach die Ausführungen Schäffle's[1]) zu, daß „die Mittelmäßigkeit im Bureaukratismus große Macht über das Talent habe, das sie mit dem Bleigewicht des Dienstalters niederhalte und in der strebsamsten Lebensperiode zur Dunkelheit verurteile." Für den Vermittelungsdienst eignen sich weibliche Kräfte wegen ihrer höheren Stimmlage und bei der Eigenart dieses Dienstzweiges weit besser als männliches Personal. In den größeren Fernsprechanstalten aller Länder werden deshalb fast ausschließlich Frauen verwendet. An die Gesundheit des Bedienungspersonals stellt der Fernsprechdienst besondere Anforderungen. In dieser Beziehung hebt eine eigens zur Untersuchung der Arbeitsbedingungen der Telephonistinnen vor kurzem ernannte ärztliche Kommission in England in ihrem Bericht[2]) zutreffend hervor, daß die Fernsprechbeamtin dauernd nur 3 Sinne ausnutzt, nämlich Sehen, Hören und Sprechen. Dazu kommt, daß die Aufmerksamkeit der Telephonistin ununterbrochen in Anspruch genommen und bei mehreren gleichzeitig eingehenden Anrufen nach verschiedenen Seiten gelenkt wird. Auch erschwert das Publikum

---

[1]) a. a. O. S. 394.

[2]) Report of the Committee of Medical Officers, Parliamentary Paper Cd 5976/1911. Vgl. Times Nr. 39761 vom 6./12. 1911.

häufig in Unkenntnis der verwickelten technischen Vorgänge durch unvernünftiges Verhalten die Arbeit der Telephonistin ungemein. Eine weitere Erschwerung des Dienstes wird durch den auf Kopf und Brust ausgeübten Druck der Kopffernhörer und Brustmikrophone bewirkt, während das Aufspringen zum Erreichen der Stöpsellöcher in den oberen Klinkenreihen der Vielfachschränke oder das Überbeugen bei tischförmigen Umschaltern leicht Müdigkeit hervorruft. Ferner kommt in Betracht, daß in der gewitterreichen Jahreszeit mit der Möglichkeit atmosphärischer Entladungen gerechnet werden muß und nicht selten unvorsichtige oder aufgeregte Teilnehmer durch unzeitiges schnelles Kurbeldrehen heftige Weckströme in den Kopffernhörer der Beamtinnen gelangen lassen. In allen diesen Fällen handelt es sich zwar, wie Bernhardt[1]) auf Grund medizinischer Untersuchungen in Übereinstimmung mit den Erfahrungen der Praxis des Fernsprechdienstes überzeugend nachgewiesen hat, meist nicht um direkte Einwirkungen eines Blitzes oder eines unmittelbaren Stromüberganges auf die Person, sondern um mittelbare Schädigungen durch plötzliche intensive Schallwirkungen. Tatsache ist aber, daß solche Vorfälle krankhafte Erscheinungen zur Folge haben und eine besondere Art von Betriebsunfällen darstellen. Es kann auch keinem Zweifel unterliegen, daß mit zunehmendem Dienst- und Lebensalter der Telephonistinnen deren Anfälligkeit gegen solche äußere Einwirkungen und die Neigung zum „Kampf um die Rente" sich erheblich steigern. Bernhardt führt an, daß „die Hindernisse, die sich leider oft einer erfolgreichen Behandlung nervöser Kranken entgegenstellen, bei Telephonistinnen einen Grad erreichen, der die Geduld und die Nachgiebigkeit auch des besten und mitleidigsten Arztes auf die härteste Probe stellen kann."[2])

Aus dieser Eigenart des Fernsprechdienstes läßt sich ohne weiteres der Schluß ziehen, daß der Privatbetrieb billiger arbeitet als der Staat. Denn der Privatunternehmer wird bei dem starken Angebot weiblicher Arbeitskräfte deren Dienste immer nur so lange in Anspruch nehmen, als er dabei seine Rechnung findet. Das Beispiel Schwedens, wo es

[1]) Geh. Medizinalrat Prof. Dr. Bernhardt, die Betriebsunfälle der Telephonistinnen, S. 12. Vgl. auch Förster in der Berliner klinischen Wochenschrift, Heft 37/1911 S. 1688 u. 1689.

[2]) Bernhardt, a. a. O. S. 69.

selbst im staatlichen Betriebe die Regel bildet, daß die Beamtinnen nach 5 jähriger Beschäftigung ausscheiden müssen, spricht für die Richtigkeit der Behauptung. Im allgemeinen wird der Staat nicht nach gleichem Grundsatz verfahren können. Er wird zwar die Annahme der Bewerberinnen von dem günstigen Ergebnis einer eingehenden Untersuchung durch einen Staatsmedizinalbeamten oder einen Vertrauensarzt abhängig machen, sich aber nicht der Verpflichtung entziehen dürfen, das einmal angenommene Personal nur aus zwingenden Gründen zu entlassen. Er wird auch bei Erkrankungen, Unfällen usw. mehr Ausgaben für das Personal haben als ein Privatunternehmer. Ähnlich liegen die Verhältnisse bei den Arbeitern im Fernsprechbaudienst. Der Privatunternehmer wird in der guten Jahreszeit die Arbeiten mit verstärkten Kolonnen nach Möglichkeit fördern, in den übrigen Monaten mit weniger Kräften auszukommen suchen. Der Staat muß Wert darauf legen, sich einen Stamm guter Arbeiter heranzubilden und ihn möglichst das ganze Jahr hindurch zu beschäftigen. Im Vergleich mit privaten Unternehmungen wird der Staatsbetrieb im Fernsprechwesen sonach immer kostspielig erscheinen. Man wird aber auch hier die Kosten nur mit Rücksicht auf den Wert der Leistungen beurteilen dürfen und die in neuerer Zeit immer mehr hervortretende soziale Forderung zu berücksichtigen haben, daß die festere Stellung des Staatsdieners wenigstens in einigermaßen ähnlicher Weise jedem Privatbeamten und möglichst auch dem Arbeiter zu teil werde. Sodann ist zu berücksichtigen, daß die Beschäftigung im Fernsprechdienst einer größeren Zahl weiblicher Personen des Mittelstandes Gelegenheit zur Verwertung ihrer Arbeitskraft in einer staatlichen Beamtenstellung mit deren Vorzügen bietet, und daß den im Baudienst beschäftigten staatlichen Telegraphenarbeitern die Aussicht winkt, bei tüchtigen Leistungen und guter Führung nach mehrjähriger Tätigkeit in die Stellung eines fest angestellten Beamten zu gelangen, in der wiederum die Möglichkeit zum Vorrücken in schwierigere und daher auch höher besoldete Ämter gegeben ist. Für den Staat hat das den Vorteil, daß er für verantwortlichere Stellungen immer Anwärter an der Hand hat, die sich in jahrelanger Tätigkeit als brauchbar und zuverlässig erwiesen haben, die als ungelernte Arbeiter schon in jungen Jahren in den staatlichen Dienst eintreten und infolge des steten Aufrückens ohne besondere Ausbildungskosten eine fachtechnische Vorbildung erlangen. Der Staat als großer Arbeitgeber ist ferner leichter in der

Lage, passende Reformen im Arbeitsrecht und zur Verbesserung der ökonomischen Lage der unteren Arbeiterklasse durchzuführen. Schließlich ist zu Gunsten des Staatsbetriebes in diesem Zusammenhang noch hervorzuheben, daß die Wahrung des Fernsprechgeheimnisses bei einem durch Diensteid zur Verschwiegenheit verpflichteten Personal gesicherter ist als bei Privatangestellten, die nicht durch Eid gebunden sind und deshalb eher den an sie herantretenden Versuchungen unterliegen können. Die Geheimhaltung der durch Fernsprecher vermittelten Nachrichten ist weit schwerer zu erreichen als die Wahrung des Telegraphengeheimnisses. Denn bei Telegrammen handelt es sich immer nur um kurze Nachrichten, die bei besonderer Wichtigkeit chiffriert werden können und dem Nichteingeweihten unverständlich sind; auch ist der Kreis der mit einem Telegramm befaßten Personen enger begrenzt und der nachträglichen Feststellung zugänglich. Dagegen sind Gespräche meistens allgemein verständlich; auch machen es die Eigentümlichkeiten des Fernsprechbetriebes dem Beamten möglich, unbemerkt und unauffällig Gespräche zu belauschen, ein Fall, der namentlich bei interessanten Nachrichten vorkommen kann. Um so wichtiger ist es, daß einem Verrat solcher Fernsprechgeheimnisse unbedingt vorgebeugt wird, was im Staatsbetriebe eher durchführbar ist.

Von den Befürwortern des Privatbetriebes wird gern auf die politischen Gefahren hingewiesen, die in dem Anwachsen des Heeres der Staatsangestellten liegen. Derartige Befürchtungen sind wiederholt[1] ausgesprochen und haben noch im Jahre 1911 bei den Erörterungen über die Verstaatlichung des englischen Fernsprechwesens eine Rolle gespielt. Man begegnet dabei Gedankengängen, wie sie in früherer Zeit u. a. von John Stuart Mill[2] und Schäffle[3] zum Ausdruck gebracht worden sind: der Sorge, die direkte Macht und der indirekte Einfluß der Regierung könnten unnötigerweise vergrößert, die Zahl der Kollisionen zwischen Beamten und Bürgern vermehrt werden; auf der anderen Seite der Besorgnis, die Angestellten möchten auf die Entschließungen des Parlaments einen unerwünschten Einfluß gewinnen. Ganz unbegründet

---

1) Vergl. Lacombrade, a. a. O. S. 5.

2) a. a. O. S. 439.

3) a. a. O. S. 505.

sind diese Annahmen nicht. v. Schulze-Gävernitz[1]) hebt hervor, wie „heute jede große politische Frage Englands in letzter Linie durch die Stellungnahme der organisierten Arbeiterschaft entschieden werde und die Erweiterung des Wahlrechts die Herrschaftsverhältnisse in dem demokratisierten Staatswesen geändert habe.“ Die Erörterungen im deutschen Reichstage über Beamtenfragen, namentlich bei der letzten Besoldungsaufbesserung von 1909, haben bewiesen, wie die einzelnen Parteien aus politischen Gründen mehr oder weniger auf die Stimmungen in der Beamtenschaft Rücksicht nehmen. Noch deutlicher ist der politische Einfluß des Syndikats der französischen Post-, Telegraphen- und Fernsprechbeamten in den letzten Jahren zu Tage getreten. Gleichwohl wird man aus diesen Verhältnissen einen ausreichenden Grund dafür, das Fernsprechwesen von der Verstaatlichung auszuschließen, nicht herleiten dürfen. Cohn[2]) ist vor Jahren schon zu dem Schluß gekommen, „das System neuer Staatsbetriebe mit zahlreichen Bediensteten in Staatsuniform werde in England gleichsam durch ein großes Vorurteil der Nation ferngehalten, und weil es ein Vorurteil sei, werde es auch einmal überwunden werden.“ Diese Voraussage hat sich für das Fernsprechwesen ebenso erfüllt wie die andere, daß „der unfertige Zustand des englischen Fernsprechbetriebes zu dem nämlichen Ausgang führen werde, den das Telegraphenwesen in England genommen habe.“[3])

Die starke Abhängigkeit der zahlreichen Beamten einer großen privaten Fernsprechgesellschaft von deren oberster Verwaltung gibt weit eher zu Bedenken Anlaß.[4]) Der Vergleich mit dem Eisenbahnkönigtum und dessen unerfreulichen Begleiterscheinungen liegt nahe. Über ähnliche Verhältnisse in der deutschen Elektrizitätsindustrie hat der Abgeordnete Öser am 16. März 1911 in der 149. Sitzung des deutschen Reichstags beachtenswerte Ausführungen gemacht. Er hob hervor, daß Beamte einer dem Konzern des koalierten Großkapitals angehörenden Fabrik der Elektrizitätsbranche es nicht mehr wagten, eine Stellung in einer Spezialfabrik anzunehmen. Stelle es sich nämlich heraus, daß sie

---

[1]) v. Schulze-Gävernitz, a. a. O. S. 298 und 299.

[2]) Cohn, Zur Geschichte und Politik des Verkehrswesens, S. 156.

[3]) Cohn, Nationalökonomie, Band III, S. 795.

[4]) Vgl. El. World 1912, S. 402.

sich für die Stellung nicht eigneten, so könnten sie mit der Gewißheit rechnen, bei keiner der Großfirmen eine Stellung mehr zu finden. Ferner kann das beim Privatbetrieb unvermeidliche Konzessionswesen dazu führen, daß die Beamten der entscheidenden Instanzen oder die Mitglieder des Parlaments — je nachdem die Konzession von der Verwaltungsbehörde oder von dem Parlament erteilt wird — in die Interessen der Spekulation hineingezogen werden. Die Gefahr der Korruption ist nicht von der Hand zu weisen. Die Erörterungen über das von Granet s. Zt. den französischen Kammern vorgelegte Projekt einer Verpachtung des Fernsprechwesens geben zu denken. Private Großunternehmungen haben es „selbst in Ländern wie England und Nordamerika mit ihrem hochentwickelten öffentlichen Leben verstanden, die Organe der öffentlichen Meinung und die Körperschaften des Gemeinlebens zu beeinflussen und zu korrumpieren.“[1]

Die Wahrnehmung des Fernsprechdienstes durch Organe des Staats bringt der Allgemeinheit insofern noch Vorteile, als die Gefahr eines Streiks in weitere Ferne gerückt wird. Ob sie überall als ganz ausgeschlossen gelten kann, mag dahingestellt bleiben; jedenfalls braucht mit ihr in der Beamtenschaft eines gesunden Staatswesens nicht gerechnet zu werden. Daß ein Streik im Fernsprechwesen großes Unheil anrichten würde und nicht als der richtige Weg zur Geltendmachung vermeintlicher Ansprüche gegen die Verwaltung angesehen werden kann, gibt auch Holcombe[2] zu. Als vor kurzem die Arbeiter der Hamburger Installationsfirmen für Privatnebenstellenanlagen die Arbeit zur Erlangung höherer Löhne vorübergehend einstellten, machte sich das im Geschäftsbetriebe der immerhin noch verhältnismäßig kleinen Zahl davon betroffener Fernsprechteilnehmer recht unangenehm bemerkbar, obwohl der Verkehr auf den reichseigenen Hauptanschlußleitungen nicht einmal berührt wurde. Wäre der Betrieb von und nach den Hauptstellen dieser Teilnehmer oder gar aller Anschlüsse mit Nebenstellen in Mitleidenschaft gezogen worden, so hätte das für das Verkehrsleben der Handelsstadt erhebliche Schädigungen zur Folge gehabt. Bei einem so wichtigen Verkehrszweige, wie es das Fernsprechwesen ist, kann ein gewisses Maß von Gebundenheit

---

[1]) Sax, a. a. O. S. 577.

[2]) a. a. O. S. 200.

der Angestellten nicht entbehrt werden; passive Resistenz oder offene Widersetzlichkeit der Verkehrsbeamten, wie sie mehrfach in die Erscheinung getreten sind — es sei nur an die Vorfälle in Paris und Österreich erinnert —, dienen nicht dem Gesamtinteresse. Im Verkehrswesen liegen die Verhältnisse ähnlich wie in der Heeresverwaltung, wo der Einzelne sich ebenfalls zum Wohle des Ganzen einem höheren Zweck unterzuordnen hat.

§ 4.

Die Vorzüge des Staatsbetriebs im Fernsprechwesen.

1. Das Verhältnis der Fernsprecheinrichtungen zu den anderen Verkehrsanstalten.

Bei einem geschichtlichen Rückblick auf die Entwicklung des Fernsprechwesens in den verschiedenen Ländern tritt immer wieder die Erscheinung zu Tage, daß die Regierungen sich zur Übernahme der Fernsprecheinrichtungen in staatliche Verwaltung entschlossen, weil das Fernsprechwesen den älteren, durchweg in Händen des Staats befindlichen Nachrichtenbeförderungsanstalten empfindliche Konkurrenz bereiteten. Läßt dieser Umstand schon auf den engen Zusammenhang zwischen der Post, Telegraphie und Telephonie schließen, so zeigt eine nähere Untersuchung des typischen Wesens dieser drei Verkehrsanstalten vollends die ökonomische Zweckmäßigkeit ihrer Vereinigung zu einem einheitlichen staatlichen Verwaltungszweige. „Aus der hinreichend erkannten Natur der Verkehrsanstalten — sagt Cohn[1] — wissen wir, daß die zweckmäßigste Behandlung dieses neuesten Verkehrsmittels auf der Einheitlichkeit und auf der staatlichen Handhabung beruht." Auch Ad. Wagner[2] hebt hervor, wie sich „aus der Verbindung der verschiedenen Anstalten zu einem einheitlichen Betriebe dessen größere Ökonomie ergebe und der gesamten Volkswirtschaft Kosten erspart werden;" nach ihm spricht dieser Umstand für den

[1] Cohn, Nationalökonomie Band III, S. 1028.

[2] Ad. Wagner, Finanzwissenschaft I, S. 655.

Staatsbetrieb, weil „die Vereinigung mehrerer Verkehrsanstalten in Privathänden zu leicht bedenkliche faktische Monopole schafft.“

Daß die Fernsprecheinrichtungen in finanzieller Beziehung einen weitgehenden Einfluß auf die Erträge aus den älteren Verkehrszweigen ausüben, steht außer Zweifel. Allerdings kann die Zu- und Abnahme des Telegraphenverkehrs im allgemeinen, wie v. Hellrigl[1]) durch einen Vergleich der Ergebnisse des Fernsprech- und Telegraphenverkehrs zahlreicher Länder an Hand der Welttelegraphen- und Fernsprechstatistik für 1909 gezeigt hat, nicht allein auf das Konto des geringeren oder größeren Aufschwunges des Fernsprechverkehrs gesetzt werden, weil tiefer eingreifende Verhältnisse namentlich in großen und verkehrsreichen Ländern sehr bemerkbare Schwankungen in den Verkehrsergebnissen verursachen können. Überhaupt läßt sich die wirkliche Verminderung der Einnahmen aus dem Telegraphenverkehr zwischen zwei Orten durch konkurrierende Fernsprechlinien sehr schwer feststellen. Daß aber eine Beeinflussung überwiegend in dem Sinne einer Verminderung der Einnahme an Telegrammgebühren stattfindet, haben u. a. Cochery[2]) (für Frankreich) und Lacombrade[3]) (für Holland und die Schweiz) dargelegt. Auf die unerwünschte Entwertung des in den Staatstelegraphen angelegten Kapitals durch den Fernsprecher hat Holcombe[4]) aufmerksam gemacht. Die Bedeutung der Frage geht schon daraus hervor, daß ein Stenograph, wie Schwaighofer[5]) anführt, 200 Wörter in der Minute nach Diktat am Fernsprecher aufnehmen kann, während die telegraphische Übermittelung der gleichen Wortzahl mit den allgemein gebräuchlichen Apparatsystemen erheblich mehr Zeit beansprucht. Nach dem 45. Jahresbericht des englischen Generalpostmeisters (für 1895) war der auf den Linien der National Telephone Company am Fernsprecher vermittelte Verkehr gleichbedeutend mit 280 Millionen Telegrammen zu 100 Wörtern. Der englische Telegrammverkehr ist in dem am 31. 3. 1911 abgelaufenen

---

[1]) Elektrotechnik und Maschinenbau, Wien, XXIX. Jahrgang 1911, S. 774—778.

[2]) a. a. O. S. 71.

[3]) a. a. O. S. 38.

[4]) a. a. O. S. 458.

[5]) Schwaighofer, die Grundlagen der Preisbildung im elektrischen Nachrichtenverkehr, S. 75.

Rechnungsjahr nach der Electrical Review[1]) infolge der Vermehrung der Fernsprechleitungen gegen das Vorjahr um 634000 Telegramme zurückgegangen. Auf der anderen Seite hat der Fernsprecher neben seinen sonstigen Vorzügen auch eine befruchtende Wirkung auf das wirtschaftliche Leben ausgeübt und seinerseits eine Steigerung des Brief- und Telegrammverkehrs hervorgerufen. In dieser Beziehung sei auf die Ausführungen im Journal télégraphique für 1887 Seite 36 verwiesen. Im übrigen wird der Fernsprecher niemals den Telegraphen völlig ersetzen oder gar verdrängen können, wie van Muyden[2]) näher dargelegt hat. „Denn Telegramme besitzen stets einen gewissen urkundlichen Charakter und der Spruch verba volant, scripta manent wird dem Fernsprecher stets Eintrag tun, sobald wichtige Dinge zu verhandeln sind." Der Telegrammverkehr von Börse zu Börse zwischen den durch Fernleitungen in Sprechverbindung stehenden Orten ist freilich in hervortretender Weise benachteiligt worden. Der gesamte übrige telegraphische Verkehr hat im großen und ganzen nach den seitherigen Erfahrungen durch den Fernsprecher doch nur geringen Abbruch erlitten. In der Regel sind die auf den Fernleitungen vermittelten Gespräche anderer Natur als der Inhalt von Telegrammen; sie ersetzen viel häufiger einen Brief als ein Telegramm. Der Gedankenaustausch durch den Fernsprecher ist so leicht und so verlockend, daß in unserer hastenden Zeit vieles auf diesem Wege verhandelt wird, was sonst nur brieflich erledigt zu werden pflegte. Vielfach werden Familiengespräche geführt, deren Gegenstand zu einem Telegramm keine Veranlassung gegeben hätte. Dagegen hat sich allerdings ein nicht geringer Teil der Nachrichten für die Presse dem Telegraphen ab- und dem Fernsprecher zugewandt, weil die Übermittelung durch diesen sich billiger stellt. Indes ist zu berücksichtigen, daß nicht alle Nachrichten, welche die Zeitungen — namentlich in Nachtabonnementsgesprächen zu ermäßigter Taxe — sich jetzt zusprechen lassen, dem Telegraphen entzogen werden, da ein beträchtlicher Teil davon früher entweder garnicht oder der Kosten halber brieflich befördert wurde. In diesem Zusammenhange sei auf die sehr beachtenswerten Ausführungen von G. Cohn[3]) Bezug genommen, der die berechtigte

[1]) a. a. O. Band 69, 1911 S. 605.

[2]) G. van Muyden in Heft VII der Monatsschrift „Unsere Zeit" 1887

[3]) G. Cohn, Nationalökonomie Band III, S. 777.

Frage aufwirft, ob „der Schnellnachrichtenverkehr sich auf die Fälle beschränke, in denen ernsthafterweise von einer Dringlichkeit der eiligen Übermittelung die Rede sein könne, oder ob nicht vielmehr eine allmählich festgewordene Gewohnheit dieses Verkehrsmittel zu einem Luxusspielzeug für breite Massen des Nachrichtenverkehrs gemacht habe".[1]

Das Gesamturteil über die Frage der Einwirkung des Fernsprechers auf den telegraphischen Verkehr läßt sich dahin zusammenfassen, daß der Fernsprecher im großen und ganzen sich selbständig und unabhängig von dem Telegraphen entwickelt hat. Der Rohrpost und dem Börsentelegraphen hat er unzweifelhaft einen ansehnlichen Teil des Verkehrs entzogen; dagegen ist der sonstige telegraphische Verkehr durch ihn nur unerheblich geschmälert worden. Anderseits hat der Fernsprecher durch die von ihm geschaffenen erleichterten Geschäftsbeziehungen auch teilweise anregend und belebend auf den Telegrammverkehr eingewirkt.

Bei dem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis von Post, Telegraphie und Fernsprechwesen ist die Frage der Vereinigung der 3 Betriebe zu einem einheitlichen Organismus von erheblicher Bedeutung. Eine gemeinsame Verwaltung hat es in der Hand, jedem der Zweige die Entwicklung angedeihen zu lassen, die ihm in Rücksicht auf das Gesamtinteresse der Bevölkerung zukommt. Es ist Aufgabe des Staats, die drei Zweige in das richtige gegenseitige Verhältnis zu setzen. In manchen Ländern (z. B. in Italien und England) sind besondere Bestimmungen erlassen worden, die einem Eingriff der privaten Fernsprechunternehmer in das Post- und das Telegraphenregal vorbeugen sollten. Die Zusammenlegung der 3 Betriebszweige in eine Hand ermöglicht die größte Ökonomie des Betriebes. In dieser Beziehung treffen die Ausführungen in der Denkschrift über die Verschmelzung des deutschen Post- und Telegraphenwesens zu einer vereinigten Verwaltung — Anlage zum Postetat für das Jahr 1876 — auf das Fernsprechwesen in verstärktem Maße zu. Der Fernsprechdienst findet in der organischen Vereinigung mit dem Post- und Telegraphendienste seine natürliche Grundlage und ohne finanzielle Opfer den sichersten Weg zur Ausdehnung und Vervollkommnung. Einige Zahlenangaben mögen das erhärten. Unter den Ende 1910 vorhandenen 5352 Fernsprechvermittelungsanstalten des

---

[1]) vergl. auch de Terra, a. a. O. S. 29.

Reichs-Postgebiets[1]) befanden sich nur 19 selbständige Fernsprechämter, der Rest entfiel auf die vereinigten Verkehrsanstalten, die den Post-, Telegraphen- und Fernsprechdienst gleichzeitig wahrnehmen. Von 30489 Telegraphenanstalten haben 29763 Fernsprechbetrieb;[2]) während 24431 öffentliche Sprechstellen in Orten ohne Vermittelungsstelle mit Post- oder Telegraphenanstalten vereinigt waren, belief sich die Zahl der nicht mit solchen Anstalten vereinigten öffentlichen Sprechstellen nur auf 98.[3]) Welche außerordentliche Bedeutung dieses Verhältnis für die Verminderung der Ausgaben für Gebäude, Ausstattungsgegenstände, Amtsbedürfnisse und Personal hat, springt in die Augen. Die Eigentümlichkeit des Fernsprechdienstes, der für größere Anstalten mit Handbetrieb weite Säle mit Oberlicht verlangt — voll automatische oder halb automatische Ämter bilden für jetzt noch die Ausnahme —, ermöglicht es, für die Vermittelungseinrichtungen die höheren Stockwerke der staatlichen Postgebäude vorteilhaft auszunutzen, zu deren Verwendung für postalische Zwecke sich sonst kaum Gelegenheit bietet, da der Postbetrieb fast ausschließlich Räume zu ebener Erde benötigt. Bei den kleineren Ämtern beansprucht der Fernsprechdienst nur wenig Raum. Ein Wandbrett von kleinen Abmessungen nimmt alle wesentlichen Apparate in gedrängter Anordnung auf; ein kleiner Vielfachschrank für 100 Anschlüsse ist nur 61 cm breit und ragt bloß 121 cm in das Zimmer hinein. Selbst da, wo die Fernsprechbetriebstellen getrennt bleiben müssen, lassen sich die Betriebseinrichtungen der Post, ihre Beförderungsmittel, ihr Bestellpersonal für den Fernsprechdienst mit nutzbar machen. Es bedarf keiner besonderen Kasseneinrichtungen, die Fernsprechbeläge bilden lediglich einen Bestandteil der allgemeinen Abrechnung, die Einziehung der Beträge erfolgt durch die Stadt- und Landbriefträger auf solchen Bestellgängen, für die Briefpostgegenstände nur in geringer Zahl vorliegen; rückständige Gebühren werden da, wo landesgesetzliche Bestimmungen nicht entgegenstehen, in einfachster Weise durch die Briefträger usw. als Postvoll-

[1]) Statistik der deutschen Reichs-Post- u. Telegraphenverwaltung für das Kalenderjahr 1910, S. 37.

[2]) Bericht über die Ergebnisse der Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung während der Rechnungsjahre 1906—1910, S. 9.

[3]) Statistik der Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung für das Kalenderjahr 1910, S. 37.

ziehungsbeamte beigetrieben (vgl. u. a. Preußische Verordnung vom 15. November 1899).[1]

Die Übertragung des Fernsprechdienstes auf die Post- und Telegraphenämter ermöglicht eine wesentliche Ersparnis an Personal- und Verwaltungskosten. Auf die Zentralverwaltung des Fernsprechwesens entfällt ein verschwindend kleiner Bruchteil der Gesamtausgabe für die drei vereinigten Betriebszweige; auch bei den Bezirksbehörden stellt sich das Verhältnis sehr günstig. Bei den eigentlichen Betriebstellen liegt der Vorteil einmal darin, daß an zahlreichen kleinen Orten das durch den Post- und Telegraphendienst allein nicht voll ausgenutzte Personal die Fernsprechgeschäfte nebenher mitbesorgen kann, oder aber der Hinzutritt der Fernsprecheinrichtung rechtfertigt eine andernfalls noch aufschiebbare Verstärkung des Personals, die ihrerseits wieder eine Ausdehnung der Schalterstunden und der sonstigen Dienstbereitschaft für den Post- und Telegraphendienst ermöglicht und so allen Benutzern der Verkehrsanstalt zu gute kommt. In zahlreichen Fällen hat erst das Hinzukommen der Fernsprecheinrichtungen und deren schneller Aufschwung die Notwendigkeit der Einrichtung von Postagenturen oder deren Umwandlung in Postämter zur Folge gehabt. Der Nebenverdienst, den die Inhaber ehrenamtlich verwalteter sogenannter Hilfstellen auf dem flachen Lande aus der ihnen zufließenden Vergütung für das Herbeirufen von Personen zu Gesprächen von öffentlichen Sprechstellen aus erzielen, ist in vielen Fällen dafür ausschlaggebend, daß sich zur Verwaltung dieser überwiegend nicht rentablen Telegraphenanstalten überhaupt Personen bereit finden lassen. Für den Betrieb erwachsen aus der Heranziehung des Post- und Telegraphenpersonals zu Dienstleistungen im Interesse des Fernsprechwesens namhafte Vorteile. Das gesamte Linien- und Leitungsnetz steht dauernd unter unentgeltlicher Bewachung; die Postillione und Landbriefträger, die heute selbst den entlegensten Weiler mindestens täglich einmal auf ihren Fahrten und Bestellgängen berühren, sind verpflichtet, auf den guten Zustand der Fernsprechanlagen längs ihres Kurses oder Bestellweges ein Augenmerk zu richten. Solange die Fernsprechanlagen oberirdisch angelegt werden — und das müssen sie aus finanziellen Gründen auf dem flachen Lande noch auf lange Zeit —, hat der Fern-

[1]) Preußische Gesetzsammlung 1899, S. 545.

sprechbetrieb unter regelmäßig wiederkehrenden Störungen zu leiden — in der Hauptsache Verschlingungen von Drähten durch entgegenfliegende Vögel oder durch windbewegte Zweige, Berührung der Drähte mit zur Erde ableitenden Gegenständen, Drahtbrüche, mutwillige Zertrümmerung von Porzellandoppelglocken, Durchschlagen der Blitzschutzsicherungen und dergleichen mehr. In der schnellen Auffindung und sachgemäßen vorläufigen oder endgültigen Behebung solcher Betriebsstörungen werden die Beamten der Postanstalten, ohne daß Kosten dafür entstehen, von der Bezirks-Telegraphenbaukolonne bei deren Anwesenheit im Amtsorte des Bestellpersonals nebenher ausgebildet. Auf diese Weise lassen sich einmal die ohnehin noch hohen laufenden Unterhaltungskosten für die langen Fernsprechanschlußleitungen auf dem flachen Lande auf ein erträgliches Maß herabmindern; noch höher ist indes der Vorteil zu veranschlagen, der sich für die Interessenten und die Allgemeinheit aus der erhöhten Betriebsicherheit ergibt. Man denke nur daran, wie oft von der schnellen Herbeirufung ärztlicher oder sonstiger Hilfe Leben und Gut eines Menschen abhängen, und man wird von dem hohen Werte einer ständigen Gebrauchsfähigkeit der Fernsprechanlagen auf dem Lande überzeugt sein.

Daß die zur Kontrolle des Post- und Telegraphendienstes berufenen Aufsichtsorgane bei ihren Dienstreisen nebenher ein Auge auf die Fernsprechanlagen werfen und dadurch die Kosten für eine besondere Überwachung des Fernsprechdienstes auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben, ferner daß das Eisenbahn- und Straßenbaupersonal durch Anordnung der staatlichen Landesbehörden[1]) zur Überwachung der staatlichen Fernsprechanlagen verpflichtet werden kann, sei in diesem Zusammenhange als ein für den Staatsbetrieb sprechendes Moment beiläufig erwähnt. Dann mag noch darauf hingewiesen werden, daß sich aus der Lagerung und Verwaltung der Fernsprechbaumaterialien und Apparate bei den Postanstalten Kostenersparnisse und eine einfachere Verbrauchskontrolle ergeben, daß die elektrischen Beleuchtungs- und Maschinenanlagen der großen Posthäuser gleichzeitig zum Antrieb der Maschinen und zur Ladung der Sammler für den Fernsprechbetrieb ausgenutzt werden, endlich daß tausende von Trockenelementen, deren Spannung für den

---

1) Deutsches Telegraphenwege-Gesetz vom 18. Dezember 1899, § 11.

Mikrophonbetrieb nicht mehr hinreicht, noch monatelang zur Hergabe des Telegraphierstroms dienen, während sie andernfalls fast wertloses Altmaterial darstellen würden. Die ökonomischen und sonstigen Vorteile der Vereinigung des Fernsprechwesens mit der Post und Telegraphie sind so schwerwiegend, daß sie sogar in England — nach Cohn einem der beiden typischen Reiche der modernen Volkswirtschaft und des Individualismus[1]) — über alteingewurzelte Vorurteile und Abneigungen schließlich doch den Sieg davon getragen haben.

Allerdings hat die gemeinsame Verwaltung des Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesens in finanztechnischer Beziehung den Nachteil, daß die Einnahmen und Ausgaben der 3 Betriebszweige nicht mit der an sich wünschenswerten Genauigkeit getrennt nachgewiesen werden können. Demgegenüber hat van Muyden in seinem Artikel „das Fernsprechwesen in Gegenwart und Zukunft" in Heft VII der Monatsschrift „Unsere Zeit" schon 1887 zutreffend hervorgehoben, daß es auch beim Privatbetrieb der Fernsprecheinrichtung schwer halte, sich über die wirtschaftlichen Ergebnisse des Fernsprechwesens und über dessen finanzielle Bedeutung im Wettbewerb mit Post und Telegraphie ein annähernd richtiges Bild zu verschaffen; denn die Privatgesellschaften hätten häufig ein Interesse daran, den wahren Stand ihrer Geschäfte zu verheimlichen und demgemäß jede Auskunft zu verweigern. Der Welt-Telegraphenverein hat es ungeachtet seines großen Einflusses und der Mittel, über die er verfügt, nicht durchsetzen können, eine alle Länder umfassende jährliche Statistik des Fernsprechwesens aufzustellen. Noch heute fehlen in den regelmäßigen Veröffentlichungen des internationalen Telegraphenbureaus in Bern beispielsweise Angaben über den Umfang der Fernsprecheinrichtungen in den Vereinigten Staaten von Amerika. Im übrigen lassen die fortlaufenden statistischen Aufzeichnungen aus den Einnahme- und Ausgabebelägen der staatlichen Verwaltungen immerhin ein ziemlich zuverlässiges Urteil darüber zu, wie sich das gegenseitige finanzielle Verhältnis der 3 Betriebszweige gestaltet. Im deutschen Reichs-Postgebiet werden seit einer Reihe von Jahren darüber von allen Verkehrsämtern nach einem von der Zentralverwaltung ausgearbeiteten genauen Plane nach Art kaufmännischer Bilanzen Aufzeichnungen geführt, die

---

1) G. Cohn, Nationalökonomie Band III, S. 1017.

von den Bezirksbehörden nachgeprüft und in der Zentralstelle zu einer Rentabilitätsberechnung zusammengestellt werden. Mustergültige Berechnungen über die Ertragsverhältnisse ihres Fernsprechwesens hat die Schweiz aufgestellt und in einem besonderen Ergänzungsbericht zur Kenntnis der nationalrätlichen Kommission gebracht.[1]) Die ausgezeichnete Denkschrift, deren Rechnungsunterlagen sich bei der geringen Ausdehnung des Landes auf alle Einzelheiten haben erstrecken können, verdient besondere Beachtung. Die größte Schwierigkeit bei einer Rentabilitätsberechnung des Fernsprechwesens liegt in der Ermittelung des Betriebsaufwandes. Für dessen Berechnung lassen sich indes den vereinigten Betriebsstellen so eingehende Anleitungen geben, daß eine einigermaßen zuverlässige Ausscheidung der Kosten für das Fernsprechwesen doch möglich ist. Die Ergebnisse einer solchen Rentabilitätsberechnung gewähren der Verwaltung auf jeden Fall schon durch den Vergleich der nach gleichbleibenden Gesichtspunkten gewonnenen Zahlen wertvolle Aufschlüsse über den Entwicklungsgang der einzelnen Betriebszweige. Bemerkenswert ist die Tatsache, daß der Sprechverkehr sich von Jahr zu Jahr in aufsteigender Kurve bewegt, und daß die Fernsprechgebühreneinnahmen die Erträgnisse aus dem eigentlichen Telegrammverkehr längst überholt haben. Während im Kalenderjahr 1910 aus dem Fernsprechverkehr im Reichs-Postgebiet insgesamt 127 127 888 M aufgekommen sind, hat sich die Gesamteinnahme aus dem Telegrammverkehr nur auf 46 377 200 M belaufen.[2]) Das Verhältnis der Einnahmen aus den 3 Betriebszweigen verschiebt sich immer mehr zu Gunsten des Fernsprechwesens,[3]) ein Beweis, in wie hohem Maße gerade der Sprechverkehr durch seine — Zeit ersparende — Eigenart dem modernen hastenden Geschäftsleben entspricht.

Der geschilderte Entwicklungsgang zeigt, daß dem Fernsprechwesen ein Zug zur Konzentration, zum Großbetriebe innewohnt, der die Fragestellung nach der Art seiner Verwaltung nicht dahin lauten läßt, ob der

---

1) Ergänzender Bericht des Bundesrats an die nationalrätliche Kommission zur Vorlage betreffend die Erhöhung der Telephongebühren (vom 21. März 1911). Drucksache 53.

2) Statistik der Reichs-Postverwaltung für 1910, S. 43.

3) Vgl. die Erläuterungen zu Titel 1 der Einnahme in den Etats für die Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung für die Rechnungsjahre 1896—1912.

Staat oder Private das Fernsprechwesen zu ihrer Domäne machen sollen, sondern ob der Staat oder Aktiengesellschaften dazu berufen sind. Eine Aktiengesellschaft ist ihrer Natur nach stets ein spekulatives Unternehmen und wird sich demgemäß bei allen ihren Handlungen in erster Linie von dem Streben nach möglichst hoher Rente leiten lassen. Ein solches Unternehmen wird, wie Cohn[1]) sich ausdrückt, „nicht von der Höhe staatlicher Gesichtspunkte — zwecks Abhilfe für notleidende Landesteile, aus strategischen oder administrativen Gründen usw. — Verkehrsmittel schaffen, welche die aufgewendeten Kosten nicht decken; es wird nicht mit offenen Augen den Verlust statt des Gewinns, den kleineren Gewinn statt des größeren Gewinns anstreben." Wenn Ulrich[2]) anführt, „es sei ein vergebliches Bemühen, Privatbahnen durch Gesetze und Verwaltungsvorschriften dazu bringen zu wollen, daß sie ihrer Natur entgegen in ihrer Tarifbildung und Verkehrspolitik die allgemeinen Interessen vor ihren Privatinteressen berücksichtigen," so hat die Entwicklung des Fernsprechwesens in zahlreichen Ländern, u. a. in Österreich, Italien, England, den Beweis erbracht, daß dieser Satz auch für das Fernsprechwesen gilt. Erst mit der Verstaatlichung, mit der Zusammenfassung des gesamten Fernsprechnetzes eines Landes unter einer einheitlichen Leitung kann eine freiere weitere Auffassung für die Beurteilung aller einschlägigen Fragen, namentlich auch des Tarifwesens gewonnen werden. Eine Aktien-Unternehmung sucht sich, wie zahllose oben angeführte Beispiele gezeigt haben, nur solche Orte und Linien für die Anlage von Fernsprecheinrichtungen aus, wo eine privatwirtschaftliche Rentabilität in sicherer Aussicht steht. Auf das ökonomische Gedeihen der Staatsangehörigen und auf die davon abhängenden höheren Interessen der Gesamtheit, auf die — wie Sax[3]) es nennt — indirekte oder staatswirtschaftliche Rentabilität der Verkehrsmittel wird sie nicht gutwillig Rücksicht zu nehmen bereit sein. Aktionäre fühlen sich nach Lorenz von Stein[4]) „immer nur als Aktienbesitzer, nicht als Mitglieder einer Verwaltungsgesellschaft und ermangeln des Bewußtseins ihrer

---

[1]) G. Cohn, zur Geschichte und Politik des Verkehrswesens, S. 395.

[2]) Ulrich, a. a. O. S. 25.

[3]) Sax, a. a. O. S. 576.

[4]) L. v. Stein im Zentralblatt für Eisenbahnen und Dampfschiffahrt, Wien, 1874 Nr. 77.

öffentlichen Pflichten". Der Staat dagegen muß allen Teilen des Landes gerecht zu werden suchen. Man verlangt heute mit Recht, daß sich die Fernsprecheinrichtungen auch über diejenigen Landesteile erstrecken, die nur einen geringen Verkehr aufweisen. Das ist aber nur bei vollständiger Zentralisation für ein großes Gebiet zu erreichen. „Auf eine Erdscholle läßt sich nicht einzwängen, was nur in einem Reich gedeihen kann," sagt schon der alte Klüber.[1])

Eine sich über das ganze Land ausbreitende Fernsprechgesellschaft bildet einen Staat im Staate. Das staatliche Interesse läßt es nicht ratsam erscheinen, einer Privatgesellschaft solche Macht beizulegen, zumal wenn darin auswärtige Kapitalisten stark vertreten sind. Denn die rasche Verdichtung und Verästelung des Fernsprechnetzes ist gleichbedeutend mit einer stetigen Zunahme der Festlegung großer Kapitalien, mit einem wachsenden Einfluß der Verkehrsmittel auf die gesamten Wirtschaftsverhältnisse und mit einer immer größer werdenden Abhängigkeit der letzteren von ersteren infolge der fortschreitenden territorialen Arbeitsteilung. Die Vertreter des großen Kapitals, die zugleich auch die Eigentümer der in den Fernsprechanlagen festgelegten Kapitalien sein würden, könnten leicht einen übermäßigen Einfluß auf Parlament und Regierung gewinnen. Dem Staat würde bei einer privaten Verwaltung der Fernsprechanlagen eine Einflußsphäre entzogen sein, die ihm seinem Wesen nach zukommt; es würden ihm Waffen und Mittel aus den Händen gerungen, deren Anwendung ihm zur Erfüllung zahlreicher Aufgaben allgemeiner Natur unerläßlich ist. Zudem können Zeiten eintreten, wo der Staat sich in ungeteiltem Vollbesitze seiner Kräfte, Rechte und Macht befinden muß, um gegenüber ihm schädlichen oder seine Existenz bedrohenden Einflüssen bestehen zu können. Namentlich im Falle eines Krieges wird sich die Benutzung der Fernsprechlinien für militärische Zwecke weit rascher und einfacher regeln, wenn die Bestimmung darüber, welche Leitungen für Mobilmachungs- oder Armierungszwecke Verwendung finden sollen, und welche dem zu solchen Zeiten außerordentlich gesteigerten Privatsprechverkehr vorzubehalten sind, schon in Friedenszeiten zwischen den beteiligten Staatsbehörden getroffen werden, und wenn die sachgemäße Anwendung der für den Kriegsfall

---

[1]) Klüber, a. a. O. S. 212.

vorgesehenen Maßnahmen durch Übungen im Frieden sichergestellt ist. Auf der anderen Seite sind die staatlichen Fernsprecheinrichtungen allerdings in Kriegen mehr als Privatanlagen dem Feinde preisgegeben. Ernste Gefahren gehen daraus aber kaum hervor, weil diejenigen Einrichtungen, die einen höheren Wert besitzen, wie Vielfachumschaltetafeln und Bronzeleitungen, auch bei Besetzung des Landes durch feindliche Truppen in deren eigenem Interesse weiter betrieben werden, und weil ein größerer Lagerbestand an wegzuschaffendem wertvollen Material schon mit Rücksicht auf die schwankende Konjunktur von den staatlichen Verwaltungen nicht gehalten zu werden pflegt. Bei dem rollenden Material der Eisenbahnen liegen die Verhältnisse wesentlich anders.

2. Die Planmäßigkeit in Anlage und Ausbau des Fernsprechnetzes.

Sollen die Fernsprecheinrichtungen eines Landes ihren vollen Nutzen entfalten und der Allgemeinheit zu gute kommen, so ist die Planmäßigkeit der Anlagen eine unerläßliche Vorbedingung dafür. Jede Linie muß von vornherein als Bestandteil des Ganzen aufgefaßt und ausgeführt sein, die einzelnen Glieder müssen mit den übrigen in richtiger Verbindung stehen.[1] Mit Recht behauptet Lacombrade,[2] ein Land sei erst dann im Fernsprechwesen auf der Höhe, wenn seine kleinen Städte und Dörfer an das allgemeine Netz angeschlossen seien. Zu solchem einheitlichen und planmäßigen Vorgehen ist nur der Staat in der Lage. Privatgesellschaften werden sich aus Erwerbsrücksichten — namentlich in den ersten Zeiten — nur die besten, d. h. aussichtsreichsten Linien aussuchen und kleine Orte sowie Gegenden mit noch unentwickeltem Verkehr nicht berücksichtigen. Die geschichtliche Entwicklung des Fernsprechwesens in zahlreichen Ländern hat das genugsam bewiesen. Zur Ausfüllung von Lücken im Liniennetze lassen sich Privatunternehmer aus freien Stücken nicht bereit finden. Die so entstehenden Schwierigkeiten werden oft nur in der Weise zu beheben sein, daß der Staat die weniger

[1] Zu vergl. Sax, a. a. O. S. 578, ferner G. Cohn, Nationalökonomie III, S. 786.

[2] Lacombrade, a. a. O. S. 276.

lohnenden Anlagen selbst ausführt oder das finanzielle Risiko dafür durch besondere Begünstigungen (Subventionen, Zinsgarantien) übernimmt. England und Italien bieten hierfür bezeichnende Beispiele. Darunter leidet das Finanzinteresse des Staats; ihm bleiben nur die einen Zuschuß erfordernden Linien, während die Gesellschaften aus dem Betriebe der stark benutzten Ortsnetze und Fernsprechverbindungsleitungen großen Gewinn ziehen. Der Staat wird sich anfangs zwar ebenfalls den rentablen Linien zuwenden müssen. Dies ist auch in Deutschland der Fall gewesen. Die ersten Ortsnetze sind hier in verkehrsreichen Städten entstanden, die ersten Verbindungsleitungen zwischen Handelsplätzen mit lebhaften Geschäftsbeziehungen hergestellt. Dagegen läßt sich vom volkswirtschaftlichen Standpunkt nichts einwenden. Beim Ausbau der Anlagen ist die deutsche Reichs-Telegraphenverwaltung erst dann mit der Herstellung einer Sprechverbindung vorgegangen, wenn dafür ein allgemeineres Verkehrsbedürfnis überzeugend nachgewiesen war und dementsprechend eine so starke Benutzung der Anlage zu erwarten stand, daß deren Ertragsfähigkeit als gesichert gelten konnte. In den ersten Jahren ist in der Regel den an dem Zustandekommen der Anlage vorwiegend interessierten Kreisen auf die Dauer von 5 Jahren die Gewährleistung einer jährlichen Mindesteinnahme auferlegt worden, die zur Verzinsung des Anlagekapitals mit 3% und der Unterhaltungskosten mit 7% ausreichte.[1]) Von dieser Gepflogenheit ist nur abgewichen bei Sprechverbindungen zwischen den Hauptverkehrsplätzen, bei denen die Bedürfnisfrage ohne weiteres zu bejahen war. Seit 1906 wird eine Gewährleistungspflicht nicht mehr in Anspruch genommen. Frankreich[2]) und Italien ziehen noch heute Handelskammern, Städte usw. zu den Kosten der Fernleitungen heran.

Wie im Staatsbahnwesen, so besteht auch beim staatlichen Fernsprechbetriebe die Gefahr, daß das Land entweder ohne Rücksicht auf die verschiedenartige Verkehrsentwicklung sowie unter Außerachtlassung der Rentabilitätsfrage übermäßig schnell mit Ortsnetzen und Verbindungsanlagen überzogen wird, oder aber, was wahrscheinlicher ist, daß die Fernsprecheinrichtungen hinter den Verkehrsbedürfnissen zurückbleiben.

---

1) Archiv für Post und Telegraphie 1899, S. 856.

2) Vergl. Lacombrade, S. 265 ff., wegen Italien vergl. Archiv für Post und Telegraphie 1908, S. 94.

Die Frage, ob eine staatliche Fernsprechverwaltung verpflichtet ist, alle Anmeldungen auf Neuanschlüsse zur Ausführung zu bringen, selbst wenn die im Etat dafür ausgeworfenen Mittel schon erschöpft sind, ist etatsrechtlich strittig. Vom wirtschaftlichen Standpunkt wird sie unbedingt zu bejahen sein. Frankreich ist ein Beispiel dafür, daß in dieser Beziehung der staatliche Betrieb Mängel zeitigen kann.[1] Jedenfalls ist der Staat aber bei der Übernahme des Fernsprechwesens in eigene Regie am ehesten in der Lage und Willens, aus den Überschüssen der ertragsfähigen Anlagen solche in ärmeren und schwächer bevölkerten Gegenden zu errichten. Der ihm aus dem Monopolbetriebe zufließende Gewinn kommt so der Gesamtheit zu gute und bietet die Mittel zum weiteren Ausbau des Netzes. Die günstige Entwicklung, die das deutsche Fernsprechwesen unter staatlicher Verwaltung nach dieser Richtung hin genommen hat, ist von G. Cohn[2] mit Recht hervorgehoben worden. Auch im deutschen Reichstage ist dem Staatssekretär von Stephan das Lob gespendet worden, er habe sich durch den sachgemäßen Ausbau des allgemeinen Fernsprechnetzes unvergänglichen Ruhm erworben.[3] Demgegenüber sind in England und Italien die Schattenseiten des Privatbetriebes deutlich zum Vorschein gekommen. Der italienische Finanzminister und der englische Generalpostmeister haben noch 1911 vor den Volksvertretungen ihres Landes öffentlich erklärt, die Entwicklung des Fernsprechwesens in diesen Ländern entspräche durchaus nicht den Anforderungen, die man im Interesse der Gesamtheit unbedingt daran stellen müsse. Auch in Frankreich hat der Umstand, daß das Fernsprechwesen nicht von Anfang an vom Staat in die Hand genommen war, sich gerächt. Lacombrade[4] führt an, es habe bei der Anlage des Netzes kein leitender Gedanke vorgewaltet. Wie bei den englischen Bahnen, so habe man von dem französischen Fernleitungsnetz mit Fug sagen können, es sähe aus, als ob eine Fliege auf der Karte Frankreichs spazieren gegangen sei, nachdem sie ihre Füße in Tinte getaucht habe. Durch besonderen Erlaß haben die Präfekten s. Zt. angewiesen werden

---

[1]) Journal officiel 1907, S. 2395.

[2]) G. Cohn, Nationalökonomie Band III, S. 1030.

[3]) Bericht über die Verhandlungen des Reichstags, IX. Legislatur-Periode, IV. Session 1895/97, S. 458.

[4]) Lacombrade, a. a. O. S. 108.

müssen, Vorschläge für einen zweckmäßigen Ausbau der Linien zur Verbindung der Departements abzugeben. Die nordischen Länder haben ähnliche Erfahrungen gemacht. Mit der fortschreitenden Verdichtung des Netzes wird im Privatbetriebe zwar ebenfalls allmählich ein einigermaßen erträglicher Zustand eintreten; wie im Eisenbahnwesen, so tritt auch hier „an die Stelle der Planlosigkeit der Schöpfung die Planmäßigkeit der Entwicklung. Was der Einheitlichkeit von vornherein fehlte, wird nach und nach ersetzt durch die Verschmelzung ursprünglich selbständiger Unternehmungen zu großer Einheit."[1] Dänemark, Schweden, Norwegen, Holland und Österreich sind Beispiele solcher Entwicklung. In Amerika hat, wie Cohn[2] zutreffend ausführt, „der dort mächtige Trieb zur Koalition und Konsolidation großer Kapitalien im Dienste der ökonomischen Zweckmäßigkeit gewirkt." Auf alle Fälle hat die tatsächliche Entwicklung des Fernsprechwesens aller Länder die von E. Sax[3] aus theoretischen Überlegungen gezogene Schlußfolgerung bestätigt, daß „die Privatunternehmung nicht im stande ist, diejenige Gleichmäßigkeit und Vollständigkeit der Entwicklung der Verkehrsmittel in einem Lande herbeizuführen, welche die Wichtigkeit des Verkehrswesens für die Gesellschaft und alle ihre wirtschaftlichen Glieder erfordert."

3. Die leitenden Finanzprinzipien und die Gebührentarife im Fernsprechwesen.

Für die finanzielle Behandlung der Anstalten zur Ausführung von Staatszwecken, an die sich Einnahmen knüpfen, kommen nach Ad. Wagner[4] vier leitende Finanzprinzipien in Betracht: dasjenige der reinen Ausgabe, auch wohl das gemeinwirtschaftliche genannt, das Gebührenprinzip, das privatwirtschaftliche oder gewerbliche Prinzip und das Regalisierungs- mit dem darin u. U. enthaltenen Besteuerungsprinzip. Die Privatunternehmung im Fernsprechwesen wird sich ihrer inneren Natur nach ausschließlich oder überwiegend von Erwerbsrücksichten leiten

[1] G. Cohn, Nationalökonomie Band III, S. 796.

[2] G. Cohn, Nationalökonomie Band III, S. 1028.

[3] Sax, a. a. O. S. 577.

[4] Ad. Wagner, Finanzwissenschaft I, S. 479 und Sozialökonomische Theorie des Kommunikations- und Transportwesens, S. 33.

lassen und demgemäß den gewerblichen Charakter der Verkehrsanstalt hervorkehren. Der Staat hat freie Wahl unter den vier Prinzipien, was schon zu Gunsten des staatlichen Betriebes spricht. Letzterer würde allein in Frage kommen können, wenn das Wesen der Fernsprecheinrichtungen deren Verwaltung nach dem gemeinwirtschaftlichen oder nach dem Besteuerungsprinzip erforderte. Ob die Voraussetzungen hierfür gegeben sind, wird zunächst zu prüfen sein.

Ein Rückblick auf die geschichtliche Entwicklung zeigt, daß für die finanzielle Behandlung des Fernsprechwesens keineswegs zu allen Zeiten und in allen Ländern ein einziges Prinzip maßgebend gewesen ist. Wir sehen auch hier, daß die Prinzipien wechseln, und daß es darauf ankommt, je nach dem Stande der Fernsprecheinrichtungen und nach den gegebenen Umständen des einzelnen Landes das jeweils richtige Prinzip zu wählen. Außer Deutschland hat keine einzige Telegraphenverwaltung sich von vornherein dazu verstanden, das mit der erstmaligen Fernsprecheinrichtung verbundene Risiko zu übernehmen. Man überließ es anderswo dem privaten Unternehmungsgeist, dem neuen Verkehrsmittel seinen Platz im geschäftlichen und sozialen Leben zu erobern. Die Regierungen scheuten davor zurück, öffentliche Gelder in einem Unternehmen anzulegen, dessen Gewinnaussichten anfangs zweifelhaft erschienen. Es kann nicht wunder nehmen, daß die Privatgesellschaften danach trachteten, möglichst hohen Gewinn aus ihren Anlagen herauszuschlagen, deren Bestand angesichts der vielfach schwankenden und unbestimmten Haltung der staatlichen Aufsichtsbehörden wenig gesichert erschien, und die noch dazu bei den steten Fortschritten der Technik schneller Veralterung und Abnutzung unterworfen waren. Das rein privatwirtschaftliche Prinzip hat demgemäß fast überall zunächst vorgeherrscht. Es ist allmählich mit dem Vordringen des Staatsbetriebes mehr und mehr zurückgetreten; im allgemeinen bewegt sich jetzt die Entwicklung auf der Bahn einer stetigen Annäherung an das Gebührenprinzip.

Eine Verwaltung auf rein gemeinwirtschaftlicher Grundlage hat nirgends Platz gegriffen. Die Vorbedingungen dafür sind jetzt und auf absehbare Zeit noch nicht erfüllt. Die Kosten der Fernsprecheinrichtungen vollständig aus allgemeinen Einnahmen zu bestreiten und die Benutzung der Einrichtungen ohne Entgelt zu gestatten, wäre verfehlt. Mit Recht

betont G. Cohn,[1]) daß „die Leistungen des Fernsprechers weitaus überwiegend gewissen Klassen, den wohlhabenden Klassen im allgemeinen und unter diesen wiederum ganz vorzugsweise den Kreisen des großen Handels und der Industrie zu gute kommen.“ E. Sax,[2]) Ad. Wagner,[3]) Bocke,[4]) Lacombrade[5]) und andere mehr stehen auf dem nämlichen Standpunkt, den auch der Staatssekretär von Podbielski s. Zt. im Reichstage eingenommen hat. Soweit es sich um die Fernsprechleitungen für den Verkehr auf weite Entfernungen handelt, liegen die Verhältnisse wie im Telegraphenwesen. An der Verwohlfeilerung des Fernsprechverkehrs von Stadt zu Stadt haben die wohlhabenden Klassen, namentlich der Großhandel und das Großgewerbe, ein einseitiges Interesse. Wie finanzpolitische und sozialpolitische Erwägungen nach Cohn[6]) einer gemeinnützigen Behandlung der Telegraphentarife nicht günstig sind, so sprechen auch gewichtige Gründe dagegen, dem fortgesetzten Drängen der Handelskreise auf Verbilligung des Ferngebührentarifs unter gleichzeitiger Herstellung neuer kostspieliger Leitungen Folge zu geben. Die Tatsache, daß die großen Leitungen durchweg in den Hauptgeschäftsstunden stark beansprucht sind, während sie in den übrigen Stunden vielfach brach liegen, und die in zahlreichen Handelskammerberichten immer wieder erhobene Forderung auf Herstellung einer so großen Zahl von Leitungen, daß selbst in den Börsenstunden alle Gespräche unverzüglich zur Ausführung kommen können, lassen erkennen, daß bestimmte Kreise den Hauptnutzen aus der Fernsprecheinrichtung ziehen, und daß zu Unrecht Opfer des Gemeinwesens als gemeinnützige Opfer gefordert werden. Mit Recht hebt Lacombrade[7]) hervor, daß ein Privatunternehmer angesichts der regelmäßigen großen Schwankungen in der Beanspruchung der Fernleitungen in den verschiedenen Tagesstunden die Gesprächsgebühren nach kaufmännischen Grundsätzen verschieden hoch bemessen würde. Der Staat

---

[1]) G. Cohn, Nationalökonomie Band II, S. 607 ff., Band III, S. 1029.

[2]) a. a. O. S. 594.

[3]) Ad. Wagner, Finanzwissenschaft I, S. 659 und Sozialökonomische Theorie des Kommunikations- und Transportwesens, S. 41.

[4]) Bocke, a. a. O. S. 38.

[5]) a. a. O. S. 221.

[6]) Cohn, Nationalökonomie Band III, S. 1023.

[7]) a. a. O. S. 216.

kann das nicht wohl, wenn anders die kleinen Handel- und Gewerbetreibenden gegenüber dem Großbetriebe nicht noch mehr ins Hintertreffen geraten sollen. Auf keinen Fall würde es gerechtfertigt sein, im Fernverkehr nach gemeinnützigen Grundsätzen ohne Rücksicht auf Leistung und Gegenleistung zu verfahren.

Das Gleiche gilt für den sogenannten Bezirksverkehr, wie er in Bayern noch allgemein und im Reichs-Postgebiet aus früherer Zeit her noch vereinzelt besteht.[1] Die ständig wiederkehrenden Bestrebungen, diesen Verkehr wie auch den Vorortsverkehr gegen billige Pauschgebühr räumlich immer weiter auszudehnen, laufen letzten Endes darauf hinaus, einer begrenzten Zahl von Interessenten auf Kosten der Allgemeinheit besondere Vergünstigungen zuzuwenden. Mit vollem Recht hat van der Borght[2] schon vor Jahren diese Forderungen als unbillig bezeichnet. Die bayerischen Bezirksnetze haben sich nach amtlicher Feststellung als durchaus unrentierlich erwiesen;[3] auch sonst sind mit dem Bezirksverkehr unerwünschte Erfahrungen gemacht worden.[4] Es wäre daher vom Standpunkt der Gesamtheit nur zu begrüßen, wenn mit der Aufhebung der noch bestehenden Bevorzugungen einzelner Erwerbsgruppen und Gebiete allmählich vorgegangen werden könnte. Dieser Maßnahme stellt sich allerdings der Umstand erschwerend in den Weg, daß die Interessenten bei der erstmaligen Einrichtung der Bezirksnetze, deren übermäßige Ausnutzung zu Sondervorteilen derzeit nicht vorausgesehen wurde, und bei dem Ausbau der Netze für den Doppelleitungsbetrieb Zuschüsse à fonds perdu geleistet haben, damit die von den Teilnehmern zu entrichtende Jahresgebühr in niedrigen Grenzen gehalten werden konnte.[5] Daß die Bezirksnetze überwiegend den Großbetrieben

---

[1]) Es bestehen zur Zeit noch 5 Bezirksnetze, und zwar 1. für Frankfurt (Main) und Umgegend, 2. für die Kreise Halberstadt, Oschersleben und Wernigerode sowie für die Orte Blankenburg (Harz), Quedlinburg und Thale (Harz), 3. für den niederrheinisch-westfälischen Industriebezirk, 4. für den oberschlesischen Industriebezirk und 5. für die preußische und sächsische Oberlausitz.

[2]) a. a. O. S. 124.

[3]) Verkehrsministerialblatt für das Königreich Bayern 1908, S. 15.

[4]) Archiv für Post und Telegraphie 1902, S. 754, Drucksache 24 des Reichstags, 12. Legislaturperiode 1909/10, S. 16. — Verkehrsministerialblatt für das Königreich Bayern, Nr. 2, 1908, S. 20.

[5]) Archiv für Post und Telegraphie 1884, S. 310, 1902 S. 464, 468.

zum Vorteil gereichen, hat die im Laufe der Zeit unerläßlich gewordene und im Einvernehmen mit den Interessenten vor einigen Jahren vorgenommene Einführung eines neuen gestaffelten Tarifs gelehrt. Sie hat die von den Hauptinteressenten als besonders erwünscht bezeichnete Wirkung gehabt, daß die Bezirks-Verbindungsleitungen von dem Kleinverkehr möglichst entlastet und jetzt mehr als bisher für den Großverkehr verfügbar geworden sind, der allerdings dafür auch wesentlich höhere Gebühren zu entrichten hat als Teilnehmer mit geringem Verkehr.[1])

Im Ortsfernsprechbetriebe liegen die Verhältnisse — vorläufig wenigstens — noch ähnlich. In den ersten Zeiten beschränkte sich der Kreis der Anschlußnehmer fast überall auf die wohlhabenderen Klassen, die den Fernsprecher zu ihrer Bequemlichkeit anschafften, ferner auf solche Geschäftsleute, die bei dem Umfang ihres Nachrichtenverkehrs von dessen erleichterter und beschleunigter Abwicklung erhebliche Vorteile erwarten konnten. Die großen Städte und die stärker besiedelten Landesteile waren vor dem flachen Lande und den Gegenden mit dünner Bevölkerung unzweifelhaft im Vorzug. Beispielsweise waren Ende 1895 im deutschen Reichs-Postgebiet[2]) vorhanden:

25 Großstädte (üb. 100000 Einwohn.)	mit 25	Orts-fern-sprech-netzen	u. 80185	Sprech-stellen,	d. i. durch-schnitt-lich	3207	Sprechstell. auf 1 Netz
129 Mittelstädte (20—100000 „)	„ 126		„ 22719			180	
613 Kleinstädte (5—20000 „)	„ 207		„ 9457			46	
1535 Landstädte (2—5000 „)	„ 62		„ 1108			18	
— Landorte (unter 2000 „)	„ 28		„ 588			21	

In den anderen Ländern fanden sich ähnliche Unterschiede in der Verteilung der Fernsprecheinrichtungen auf Stadt und Land vor. Seither haben sich die Verhältnisse mit der zunehmenden Verdichtung der Netze und mit der größeren Einbürgerung des Fernsprechers zwar allmählich verschoben. Die Vorteile aus den Fernsprecheinrichtungen kommen indes noch immer nicht allen Gruppen der Bevölkerung und innerhalb der verschiedenen Gruppen von Fernsprechteilnehmern nicht allen in gleichem Maße zu gute. Der deutsche Reichstag hat das zweimal (in den Sitzungen vom 10. März 1906 und vom 3. Mai 1907) durch Annahme

1) Archiv für Post und Telegraphie 1902, S. 473.

2) Statistik der deutschen Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung für das Kalenderjahr 1900, Anlage VIII.

einer Resolutin zum Ausdruck gebracht, worin der Reichskanzler ersucht wurde, „im Interesse der ländlichen Bevölkerung eine weitgehende Erleichterung der Fernsprecheinrichtung und Fernsprechbenutzung in den kleinen Ortschaften, eventuell unter gerechterer Verteilung der Kosten zwischen Stadt und Land, herbeizuführen.“ Die außerordentlichen Unterschiede in der Benutzung der Anschlüsse und die bevorzugte Stellung einzelner Berufsstände (Spediteure, Restaurateure, Banken, Baugeschäfte, Großkaufleute, Warenhäuser und dergl.) sind in der Begründung des Entwurfs einer neuen Fernsprechgebühren-Ordnung (Drucksache Nr. 24 des Reichstags, 12. Legislatur-Periode II. Session 1909/10) besonders hervorgehoben. Nach einer von Lacombrade[1]) mitgeteilten Statistik führten

53,36 %	der	Pariser	Teilnehmer	0—5	Gespräche	täglich
27,89 %	„	„	„	5—10	„	„
10,34 %	„	„	„	10—15	„	„
8,40 %	„	„	„	15 und mehr	„	„ .

Auch hieraus geht deutlich hervor, daß die meisten Vorteile der Ortsfernsprecheinrichtungen einer kleinen Minderheit von Personen zu teil werden. Von einer Anwendung des Prinzips der reinen Staatsausgabe oder des allgemeinen Genußguts (Say) auf die Ortsfernsprecheinrichtungen kann daher für absehbare Zeit nicht die Rede sein. Voraussetzung dafür wäre, daß die Fernsprecheinrichtungen sich annähernd gleichmäßig über das Staatsgebiet verbreiteten, und daß ihr Nutzen allen gleichmäßig zuflösse. Diese Bedingungen werden kaum jemals in ausreichendem Maße erfüllt werden.

Anderseits wird auch das Regalisierungs- und Besteuerungsprinzip außer Betracht zu bleiben haben. In der Literatur ist allerdings mitunter die Auffassung vertreten worden, daß u. U. Lücken in der direkten Besteuerung durch Heranziehung der Verkehrsmittel ausgefüllt werden dürften.[2]) G. Cohn[3]) sieht in den Eisenbahn-Überschüssen eine Form der indirekten Besteuerung, welche überwiegend die besitzenden Klassen trifft und die unteren Klassen verhältnismäßig schont; auch die

[1]) a. a. O. S. 220.

[2]) de Terra, Soziale Verkehrspolitik, S. 8 u. 9.

[3]) G. Cohn, Zur Geschichte und Politik des Verkehrswesens, S. 385 und S. 515.

Überschüsse der Postverwaltungen können nach ihm als eine Besteuerung, teils der Konsumtion, teils der Produktion aufgefaßt werden, je nach den Zwecken, für welche man sich der postalischen Einrichtungen bedient. Er bezeichnet diese Form der Besteuerung mangels anderer Steuern als eine zweckmäßige; denn zweckmäßig sei jede Steuerart, die den notwendigen Staatsbedarf decke, während andere Steuerarten nicht erreichbar sind. Auf das Fernsprechwesen wird man diese Gesichtspunkte nicht anwenden dürfen. Bei der Bemessung der Fernsprechgebühren den Zweck einer Sonderbesteuerung ins Auge fassen, hieße gegen den Grundsatz der Steuergerechtigkeit verstoßen und außer acht lassen, daß die Förderung des Gemeinwohls an der möglichst weiten Verbreitung des Fernsprechers über das ganze Land und über alle Bevölkerungsschichten in ganz besonderem Maße beteiligt ist. „Die Verwaltung von Staatsverkehrsanstalten nach dem reinen Regalitäts- oder Besteuerungsprinzip, um durch Ausschluß des freien Wettbewerbs einen größeren Reingewinn zu erzielen," ist mit Ad. Wagner[1]) zu verwerfen. Daß im Staatsbetriebe mit einer solchen Ausbeutung des Fernsprechwesens zu fiskalischen Zwecken gerechnet werden muß und sich daraus Mißstände ergeben, hat Holcombe[2]) an dem Beispiele Frankreichs näher dargelegt.

Nach dem Vorangegangenen kommen für das Fernsprechwesen nur das privatwirtschaftliche oder das Gebührenprinzip in Betracht. Es erhebt sich damit die Frage, ob der Staat oder die Privatunternehmung bei gewerblicher Ausnutzung der Fernsprecheinrichtungen den Vorzug verdient.

Gegen den Privatbetrieb spricht der Umstand, daß ein Wettbewerb, wie er bei sonstigen gewerblichen Unternehmungen eine wesentliche Rolle spielt, im Fernsprechwesen nach früheren Darlegungen ausgeschlossen ist. Hier macht sich der monopolistische Zug der Verkehrseinrichtungen geltend. Ein solches natürliches oder faktisches Monopol in die Hände von Privaten zu legen, stößt auf gewichtige Bedenken. „Privaten ein Monopol erteilen, heißt ihnen, sagt J. St. Mill,[3]) die Macht geben,

---

[1]) Ad. Wagner, Finanzwissenschaft I, S. 656 und Sozialökonomische Theorie des Kommunikations- und Transportwesens, S. 40.

[2]) a. a. O. S. 336.

[3]) a. a. O. S. 409, Band II.

das Publikum nach ihrem Belieben zu ihrem Privatvorteil so hoch zu besteuern, als dabei der Gebrauch der Artikel überhaupt noch fortdauert." Die Entwicklung des Fernsprechwesens derjenigen Länder, die seine Ausbeutung anfangs der Privatunternehmung überlassen haben, hat den Beweis dafür erbracht, daß ein Privatunternehmer, wie Sax[1]) behauptet, „nach dem Grundsatz des Anstrebens der erreichbar höchsten Rente wirtschaftet; er findet sich nicht ein, wenn die erzielbaren Preise keinen angemessenen Gewinn erwarten lassen, und er nimmt bei der Preisstellung keine Rücksicht auf den Einfluß, den die geforderten Preise auf die ökonomischen Verhältnisse derer üben, die sie zahlen." England, Italien, Frankreich, Österreich und andere Staaten mehr haben, was Gleichmäßigkeit und Vollständigkeit der Entwicklung sowie Gleichmäßigkeit und Angemessenheit der Preisstellung im Fernsprechwesen anlangt, schlechte Erfahrungen mit dem Privatbetriebe gemacht. Die Verhältnisse in Schweden, wo sogar der Staat im Kampf mit den Privatunternehmungen gegen den Grundsatz einer gleichmäßigen Förderung des ökonomischen Gedeihens aller Staatsangehörigen verstoßen hat, können gleichfalls nicht als nachahmenswertes Vorbild dienen. Gegen den Privatbetrieb im Fernsprechwesen spricht ferner der Umstand, daß bei der Bildung derartiger Unternehmungen die Aussichten auf Gründergewinne und Börsenspekulationen eine mehr oder weniger große Rolle spielen. Auch mit dem Mißstand des Refaktienwesens muß bei der Privatunternehmung gerechnet werden. Weiter kommt hinzu, daß bei der besonderen Natur des Fernsprechwesens — Abhängigkeit von der Benutzung öffentlicher Wege und fremden Eigentums — und wegen seiner Stellung im Rahmen der sonstigen Verkehrsmittel eine staatliche Aufsicht nicht wohl entbehrt werden kann. Schon J. St. Mill[2]) hebt hervor, daß es „Pflicht der Regierungen sei, Anstalten mit dem Charakter faktischer Monopole verständigen Bedingungen für das Gemeinwohl zu unterwerfen oder sich darüber solche Gewalt vorzubehalten, daß die Vorteile des Monopols wenigstens dem Publikum erhalten bleiben." In den meisten Ländern ist denn auch die private Ausübung des Fernsprechbetriebs von einer Konzession abhängig gemacht worden. Diese wird immer nur auf

---

1) Sax, a. a. O. S. 575.

2) a. a. O. Band II, S. 441.

beschränkte Zeit erteilt werden dürfen; selbst J. St. Mill[1]) verlangt, daß die Regierung sich bei solchen öffentlichen Arbeiten ein Zurückfallen des Eigentums an den Staat oder doch das Recht vorbehalten solle, einen Höchstsatz für die Preise und Kosten zu bestimmen und diesen den Umständen nach abzuändern. Nach diesen — auch von Sax[2]) vertretenen — Gesichtspunkten sind, wie wir gesehen haben, die meisten Fernsprechkonzessionen abgefaßt worden. Dabei hat fast durchweg eine Monopolstellung eingeräumt werden müssen. Die Gründe hierfür sind in der italienischen Parlamentsdrucksache 121 A/1891 zutreffend angegeben. Die Erfahrung hat, so wird darin ausgeführt, gelehrt, daß da, wo mehrere Netze bestehen, diese sich zu einem haben verschmelzen müssen oder im Begriff sind, es zu tun. Wenn man auch die Gesellschaften zwingen kann, ihre Netze untereinander zu verbinden, so geschieht das in der Regel zum Schaden der blühenden und zum Nutzen der weniger leistungsfähigen und strebsamen. Auch sonst entstehen Nachteile, einmal weil der Staat bei der Übernahme der Einrichtungen oder bei deren Aufkauf vor Ablauf der Konzessionen höhere Aufwendungen zu machen hat, sodann, weil das Publikum doppelte Gebühren zahlen muß. Die zeitliche Beschränkung der Konzessionen hat den Übelstand im Gefolge, daß die Gesellschaften innerhalb der ihnen gewährten Frist möglichst viel Gewinn herauszuschlagen suchen und die Anlagen gegen Ende der Konzession äußerst mangelhaft unterhalten, geschweige denn sachgemäß ausbauen. Frankreich, Holland, England und Italien haben in dieser Beziehung traurige Erfahrungen zum Schaden der Allgemeinheit gemacht. Manche Seitenlinien und kleinen Netze, die an sich unrentabel sind und von der Privatunternehmung nicht angelegt werden würden, sind gleichwohl bauwürdig, weil sie eine Steigerung des Verkehrs auf den Hauptleitungen bewirken. Selbst wenn der Staat die Fernsprecheinrichtungen nach dem gewerblichen Prinzip verwaltet, wird er immer noch am besten den allgemeinen Anforderungen an die Preisbildung gerecht werden. Er braucht die Überschüsse nicht zur Zahlung von Dividenden zu verwenden, sondern kann sie als werbendes Kapital zur Vergrößerung des Unternehmens benutzen. Man wird G. Cohn[3]) darin nur beipflichten

[1]) a. a. O. Band II, S. 441.

[2]) a. a. O. S. 610 ff.

[3]) G. Cohn, Nationalökonomie Band III, S. 1029.

können, daß es nicht angemessen ist, wenn eine Privatfernsprechgesellschaft wie die Bell Telephone Company Gewinne in Höhe von 15% des Anlagekapitals erzielte. Im großen ganzen darf mit Fug behauptet werden, daß ein nach dem gewerblichen Prinzip verwalteter staatlicher Fernsprechbetrieb immer noch den Vorzug vor der Privatunternehmung verdient. Im übrigen drängt die Entwicklung unverkennbar dahin, im Fernsprechwesen immer mehr das Gebührenprinzip zur Durchführung zu bringen. Die möglichst billige und vollkommene Ausübung des Fernsprechdienstes liegt im allgemeinen Staatsinteresse. Wenn auch die Zeit noch fern ist, wo der Fernsprecher selbst den dürftigsten Klassen zugänglich gemacht sein wird, so dringt er doch allmählich in immer breitere Schichten der Bevölkerung ein. Es ist daher keine unbillige Forderung, daß die Einnahmen aus dem Fernsprechbetriebe sich in niedrigeren Grenzen halten sollen als eine privatwirtschaftliche Rente. Allerdings wird mit Cohn[1]) zu fordern sein, daß nicht auf Staatskosten Zubußen für das Fernsprechwesen geleistet werden. Alles, was die Fernsprechanstalten den Benutzern ihrer Einrichtungen gewähren, läßt sich in einzelne Teile zerlegen und demgemäß bezahlen. Bei privaten Unternehmungen wird dieser Grundsatz wohl allgemein für selbstverständlich gehalten, bei staatlichem Betriebe dagegen sind die Interessenten geneigt, Abweichungen von dieser billigen Forderung zu ihren Gunsten zu beanspruchen. Treffend bemerkt Lacombrade,[2]) der Mensch sehe gern als Steuer an, was der Staat verlangt, daher das fortgesetzte Drängen nach Ermäßigung der Gebühren. Eine solche entspricht wohl den Wünschen der besitzenden Minderheit, widerspricht aber der Gerechtigkeit. Die besitzlose Mehrheit hat an einer übertriebenen Wohlfeilheit der Tarife keineswegs das Interesse, das ihr in letzter Zeit so oft mit leeren Schlagworten vorgetäuscht worden ist. Die vielfach irreführende, den tatsächlichen Verhältnissen durchaus nicht gerecht werdende Kritik der Tageszeitungen an dem durch die Schließung des deutschen Reichstags gegenstandslos gewordenen Entwurf einer neuen Fernsprechgebühren-Ordnung hat einen lehrreichen Kommentar zu dem von Cohn[3]) erwähnten Ausspruch Bacons geliefert, „diese Herrlichkeit

---

1) G. Cohn, Nationalökonomie Band III, S. 1029.

2) a. a. O. S. 10.

3) G. Cohn, Nationalökonomie Band III, S. 1023.

gehöre zu den Götzenbildern des Marktes.“ Der Staat wird sich auch im Fernsprechbetriebe die Frage vorzulegen haben, ob „der Preis niedriger ist als das dafür verlangte, er darf sich bei solcher Abwägung nicht durch den Lärm beeinflussen lassen, den die Interessenten zu schlagen pflegen.“[1] Insofern hat der Staatsbetrieb im Fernsprechwesen namentlich in parlamentarisch regierten Ländern seine bedenkliche Seite. Die öffentliche Meinung wird da leicht irregeleitet; Ausgaben des Staats werden gefordert, aber Einnahmen oder wenigstens die Einnahme, welche die gerade betroffenen Interessentengruppen aufzubringen verpflichtet sind, werden nicht gern gewährt. Nach dem Grade der Gemeinnützigkeit der Fernsprechanstalten und ihrer verschiedenen Leistungen und nach der Art und Weise, wie der Staat die Kosten dafür gedeckt hat, wird auf absehbare Zeit bei der Festsetzung der Fernsprechgebührentarife davon auszugehen sein, daß die Einnahmen mindestens zum vollen Ersatz der laufenden Betriebskosten und zur angemessenen Verzinsung und Tilgung des Kapitalaufwands ausreichen. Ein mäßiger Überschuß darüber hinaus ist nicht nur nicht zu beanstanden, sondern sogar vom Standpunkt der Allgemeinheit als erwünscht zu bezeichnen.[2] Nur dürfen die Überschüsse aus dem Fernsprechbetriebe nicht zur Verkehrssteuer ausarten, sondern müssen zur weiteren Ausdehnung und Vervollkommnung der Einrichtungen sowie zu passenden Tarifermäßigungen benutzt werden.[3]

Die Feststellung der Selbstkosten und des Reinertrags aus dem staatlichen Fernsprechbetriebe stößt freilich auf große Schwierigkeiten, weil eine genaue Scheidung des Rechnungsergebnisses der gemeinsam verwalteten Betriebszweige (Post, Telegraphie und Fernsprechwesen) nicht möglich ist. Ad. Wagner[4]) und Bocke[5]) sind der Meinung, daß das richtige Verhältnis zwischen den Kosten und derjenigen Höhe der Preise, bei der die angemessenste Benutzung erzielt wird, u. U. im Wege

---

1) G. Cohn, Zur Geschichte und Politik des Verkehrswesens, S. 378.

2) Vergl. Ad. Wagner, Finanzwissenschaft Band I, S. 659, G. Cohn, Nationalökonomie Band III, S. 1029, E. Sax, a. a. O. S. 594, Bocke, a. a. O. S. 37, 38, v. Eheberg, a. a. O. S. 105.

3) Ad. Wagner, Finanzwissenschaft Band II, S. 85 und 91.

4) Ad. Wagner, Finanzwissenschaft Band II, S. 102 und Sozialökonomische Theorie des Kommunikations- und Transportwesens, S. 36.

5) Bocke, a. a. O. S. 38.

des Tarifexperiments gefunden werden müsse. Dem wird zuzustimmen sein. Ad. Wagner[1]) verlangt zu diesem Zwecke, daß in der Rechnung über das Anlagekapital die in den Gebäuden und sonstigen Einrichtungen steckenden Beträge nicht außer Ansatz bleiben. Das ist sehr wichtig und wird von den Interessenten vielfach nicht beachtet. So ist beispielsweise die Handelskammer in Düsseldorf auf Grund unrichtiger Annahmen über die Höhe des Anlagekapitals zu ganz falschen Ergebnissen über die Rentabilität des deutschen Fernsprechwesens gekommen. Sie begründete ihre Forderung einer Herabsetzung der Tarife mit dem Hinweise darauf, daß sich nach ihrer Berechnung das in den Fernsprecheinrichtungen der Reichs-Postverwaltung angelegte Kapital von 290 Millionen M mit 14,5% verzinse. Dabei hatte sie jedoch nur die Kosten für Linien und Leitungen, nicht aber die für Grundstücke, Gebäude, Ausstattungsgegenstände usw. berücksichtigt; auch waren nur die Gehälter der bei den selbständigen Telegraphen- und Fernsprechämtern beschäftigten Beamten zur Berechnung gezogen, wogegen das Personal bei den vielen Tausenden von Postanstalten, das entweder im Fernsprechdienst ausschließlich oder mitbeschäftigt ist, das zahlreiche Baupersonal und der auf den Fernsprechdienst fallende Anteil des Verwaltungspersonals bei den Verkehrsämtern außer Betracht gelassen waren. Gar nicht berücksichtigt waren außerdem die Kosten für Miete, Unterhaltung der Ausstattungsgegenstände, Amtsbedürfnisse, Teilnehmerverzeichnisse usw. Wird das alles in die Rechnung einbezogen, so stellte sich, wie der Vertreter der Regierung ausführte, das Anlagekapital Ende des Kalenderjahres 1907 auf 540 Millionen M und die Verzinsung auf etwa 5,49%.[2]) Aus der amtlichen Feststellung ist noch hervorzuheben, daß die Einnahmen aus dem Fernsprechwesen allein niemals zur Deckung der Kosten der Neuanlagen ausgereicht haben. Es hat vielmehr stets ein Teil der Einnahmen aus dem Postbetriebe mit verwandt werden müssen.

Der Vorgang zeigt, wie sehr gegenüber den Behauptungen aus Interessentenkreisen Vorsicht am Platze ist. Die Erträge aus dem staatlichen Fernsprechbetriebe durch zu weit gehendes Entgegenkommen unter

---

[1]) Ad. Wagner, Finanzwissenschaft Band II, S. 90.

[2]) Drucksache 141 des Reichstags, 12. Legislatur-Periode II. Session 1909, 1911 Kommission für den Reichshaushalts-Etat.

die Selbstkosten herabsinken zu lassen, wäre, wie Bocke[1]) richtig bemerkt, „den Steuerzahlern gegenüber, die die Einrichtungen in höchst ungleichmäßiger Weise benutzen, nicht zu verantworten.“ Die Privatunternehmung im Fernsprechwesen wird ihre Tarife immer so einzurichten wissen, daß sie mit Gewinn arbeitet; Ausnahmen, wie wir sie in Schweden kennen gelernt haben, sind in den besonderen Verhältnissen des dort herrschenden Wettkampfes mit der staatlichen Verwaltung begründet und beweisen nichts gegen die allgemein beobachtete Regel.

Auf die Grundlagen der Fernsprechtarife hier näher einzugehen, würde den Rahmen der Arbeit weit überschreiten und kann um so mehr unterbleiben, als darüber besondere Untersuchungen vorliegen.[2]) Die Tarife für den Fernverkehr berücksichtigen im Gegensatz zu den Telegrammtarifen, die durchweg — ob mit Recht, sei dahingestellt[3]) — als Einheitstarife ausgebildet sind, allgemein die Entfernungen zwischen den zum Gesprächswechsel verbundenen Orten. Das ist bei der Kostspieligkeit der Anlagen, die mit zunehmender Linienlänge Leitungen von stärkerem Durchmesser und aus wertvollem Draht erfordern, durchaus richtig. Gegenteilige Ansichten, wie sie in der Literatur mehrfach[4]) zum Ausdruck gebracht sind, nehmen auf die Eigenart der Fernsprecheinrichtungen[5]) nicht gebührend Rücksicht. Wie die leeren Schlagworte und unbewiesenen Behauptungen der Interessenten zu bewerten sind, zeigen die Ausführungen in der Begründung des Entwurfs einer neuen deutschen Fernsprechgebühren-Ordnung. Danach decken die z. Zt. geltenden Gebühren für Gespräche auf weite Entfernungen die Selbstkosten der Verwaltung nicht mehr. Der Herstellung leistungsfähiger Sprechverbindungen zwischen weit von einander entfernt liegenden Orten hat deshalb bisher die Rücksicht auf die fehlende Rentabilität entgegen-

[1]) a. a. O. S. 37.

[2]) Günther, die europäischen Fernsprechtarife, ihre Grundlagen, Entwicklung und zukünftige Gestaltung, Jena 1910, Schwaighofer, die Grundlagen der Preisbildung im elektrischen Nachrichtenverkehr, München 1902.

[3]) In bejahendem Sinne Archiv für Post und Telegraphie 1877, S. 481 ff, dagegen Ad. Wagner, Finanzwissenschaft Band II, S. 103 und Sozialökonomische Theorie des Kommunikations- und Transportwesens, S. 86, Heidecker, a. a. O. S. 94.

[4]) Sax, a. a. O. S. 639, Grunzel, a. a. O. S. 312, v. Weichs-Glon, a. a. O. S. 205, v. d. Borght, a. a. O. S. 407.

[5]) Siehe S. 28.

gestanden.[1] Es muß gefordert werden, daß die Ferngebühren unter Bildung passend abgegrenzter Zonen mit zunehmenden Entfernungen steigen und in ihrer Gesamtheit die Kosten der Anlagen und des Betriebes voll decken.[2] Daß im übrigen an dem Sprechverkehr auf weite Entfernungen nur eine begrenzte Zahl von Interessenten beteiligt ist, geht aus der nachstehenden Übersicht[3] über die Zahl der Ferngespräche im Reichs-Postgebiet für das Jahr 1909 hervor.

Übersicht
über die Zahl der Ferngespräche im Jahre 1909
und über die dafür vereinnahmten Gebühren.

Gesprächseinheiten zu		Zahl der Gesprächseinheiten	Summe der vereinnahmten Gebühren M
20 Pf. . .	bis 20 km	35064800	7012960
	„ 25 „	9340420	1868084
25 „ . .	„ 50 „	24040744	6010186
50 „ . .	„ 100 „	13173988	6586994
1 M .	„ 250 „	7115029	7115029
	„ 500 „	4584022	4584022
1 „ 50 Pf. .	„ 750 „	237362	356043
	„ 1000 „	1250	1875
2 „ .	über 1000 „	115	230
	Summe	93557730	33535423.

Der oft gehörte Einwand, an der Schonung der Interessen des Handels hätten nicht nur die Handeltreibenden, sondern alle Volkskreise ein Interesse, weil eine Verteuerung der Betriebskosten des Handels zu einer Verteuerung der von ihm beschafften Güter und somit zu einer

---

[1]) Drucksache Nr. 24 des Reichstags, 12. Legislaturperiode II. Session 1909/10, S. 15.

[2]) Ad. Wagner, Sozialökonomische Theorie des Kommunikations- und Transportwesens, S. 41, vergl. auch Lacombrade, a. a. O. S. 212.

[3]) Drucksache 141 des Reichstags, 12. Legislaturperiode 1909/11, Kommission für den Reichshaushalts-Etat, S. 4.

Schädigung der Konsumenten führe, ist für den Fernsprechverkehr als nicht begründet zurückzuweisen. Was G. Cohn[1]) betont, „der Eifer, mit dem die Vertreter des Handels und der Industrie beständig für Verminderung der Auslagen tätig seien, gehe von der Überzeugung der hier besonders Erfahrenen aus, daß sie nicht in der Lage sind, die Portoauslagen abzuwälzen," gilt auch von den Sprechgebühren im Fernverkehr. Die Vorteile, die Börse, Handel und Industrie daraus ziehen — nur sie kommen für den eigentlichen Fernverkehr in der Hauptsache in Betracht, — sind so groß, daß demgegenüber die Gesprächsgebühren in Deutschland als sehr mäßig bezeichnet werden müssen. Hier zeigt sich in hervortretender Weise die Verschiedenheit des Maßstabs, der an den Staats- und an den Privatbetrieb gelegt wird. Man vergleiche beispielsweise den niedrigen deutschen Fernsprechgebührentarif mit den Taxen,[2]) die der Amerikaner für Gespräche von Stadt zu Stadt mit Rücksicht auf die dadurch erzielten Ersparnisse an Zeit und Geld ohne Murren zahlt.[3]) Bei derartig hohen Gebühren, wie sie in Amerika erhoben werden, ist es angängig, auch die Zahl der Leitungen so zu bemessen, daß die Verbindungen selbst in den Hauptverkehrsstunden ohne Verzögerung ausgeführt werden können. Eine staatliche Fernsprechverwaltung wird hierzu nicht immer in der Lage sein, weil ihre Tarife meistens im Wege der Gesetzgebung festgelegt sind und unter dem Einfluß der Interessenten auf Parlament und Presse in Grenzen gehalten werden, die eine möglichst vollkommene Ausnutzung jeder Leitung und Maßhaltung in der Zahl der Drähte zur Notwendigkeit machen. Dafür bietet der Staatsbetrieb anderseits der Gesamtheit den Vorteil der Öffentlichkeit, Einfachheit, Klarheit, Stetigkeit und Einheitlichkeit des Tarifs. Ob der Bau und die Unterhaltung der Fernlinien in einzelnen Gegenden wegen örtlicher Schwierigkeiten — Höhenzüge, Flußläufe, mooriger Untergrund, rauhes Klima usw. — sich besonders kostspielig gestalten, braucht vom Staat bei der Preisbemessung nicht berücksichtigt zu werden. Die von der Natur ungünstiger gestellten Landstriche werden auf diese Weise nicht noch weiter gegen die bevorzugteren benachteiligt, vielmehr wird die Verschmelzung des ganzen Staatsgebiets zu einer nationalen Wirtschaftseinheit gefördert.

---

1) G. Cohn, Zur Geschichte und Politik des Verkehrswesens, S. 401.

2) Angaben hierüber im Archiv für Post und Telegraphie 1907, S. 152.

3) Vergl. Telephones and Telegraphs 1902, S. 78.

Von diesem Gesichtspunkte aus verdient der Staatsbetrieb auch in den Ortsfernsprechnetzen den Vorzug vor der Privatunternehmung. Mit Recht hebt Holcombe[1]) hervor, daß eine staatliche Fernsprechverwaltung die Gebühren für Anschlüsse an die Vermittelungsanstalten auf einheitlicher Grundlage und in so angemessener Abstufung festsetzen könne, wie es bei einem dezentralisierten Betriebe unmöglich wäre. Nur der Staat kann einen gerechten Ausgleich in dem Widerstreit der Interessen von Stadt und Land herbeiführen. Die Anschlüsse auf dem Lande liegen meistens weit zerstreut und bedürfen zu ihrer Heranführung an die Vermittelungsanstalt vielfach besonderer, nur mit wenigen Drähten besetzter und demzufolge nicht voll ausgenutzter Gestänge. Die Herstellungs- und Unterhaltungskosten stellen sich verhältnismäßig hoch. Nach amtlicher Feststellung sind die jährlichen Ausgaben für einen Anschluß in den deutschen Ortsfernsprechnetzen mit bis zu 200 Anschlüssen gegenwärtig schon höher als die Einnahmen.[2]) Die Vermittelungsanstalten auf dem flachen Lande halten nur zum Teil vollen Tagesdienst ab; aus diesem Grunde und bei der kleinen Zahl der Teilnehmer ist die Möglichkeit der Ausnutzung des Anschlusses im Ortsverkehr ziemlich beschränkt, die Anschlüsse dienen in der Hauptsache dem Fernverkehr, wobei jedes Gespräch von 3 Minuten Dauer je nach der Entfernung der Orte einer mehr oder weniger hohen Einzelgebühr unterliegt. Die Wünsche der Landbewohner zielen unter diesen Umständen auf eine weit gehende Ermäßigung der Jahresvergütungen für den Anschluß ab. Auch erstreben die Teilnehmer auf dem Lande möglichst billige Verbindung mit der Kreisstadt oder dem sonstigen Mittelpunkte ihres wirtschaftlichen Lebens. Auf der anderen Seite führen die Städter Klage darüber, daß sie für ihre Anschlüsse ungebührlich hohe Vergütungssätze zahlen müßten, die in den Aufwendungen nicht begründet wären, und aus deren Mehrerträgen regierungsseitig dem flachen Lande Vorteile zugewendet würden. Dabei wird vielfach in Abrede gestellt, daß der Nutzen des Fernsprechers mit der Zahl der Teilnehmer am Netz zunimmt; im Gegenteil, es müsse die Anschlußgebühr mit der Zahl der Angeschlossenen eine Ermäßigung erfahren. Diesem Gedanken hat sogar van der Borght[3]) Ausdruck gegeben. Die noch heute weit verbreitete Ansicht ist falsch und beruht

---

1) a. a. O. S. 402.

2) Drucksache 24 des Reichstags, 12 Legislatur-Periode II. Session 1909/10, S. 34.

3) v. d. Borght, a. a. O. S. 408—411.

auf einer Verkennung der oben dargelegten tatsächlichen Verhältnisse.[1] In Wirklichkeit hat das flache Land in Bezug auf die Befriedigung seiner Fernsprechbedürfnisse begreiflicherweise lange Zeit hindurch gegen die Städte zurückstehen müssen, was in den Resolutionen des deutschen Reichstags vom 10. März 1906 und vom 3. Mai 1907 sowie in dem Gesamtbeschluß des bayerischen Landtags vom 13. August 1906 auch zum Ausdruck gekommen ist. Bei einem privaten Betriebe oder bei einer Zersplitterung des Fernsprechwesens würde sich ein billiger Ausgleich zwischen den auseinandergehenden Interessen von Stadt und Land kaum jemals herbeiführen lassen. Das flache Land würde, wie es beispielsweise noch heute in England der Fall ist, dauernd im Nachteil sein. Wie außerordentlich segensreich auf diesem Gebiete staatliches Eingreifen und eine gerechte Preispolitik wirken können, erhellt aus den Angaben und graphischen Darstellungen in der Statistik der deutschen Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung für das Kalenderjahr 1900, Seite 103—111. In dem einen Jahre 1900 sind infolge der Neuregelung der Gebühren mehr Ortsnetze entstanden als in den 18 Jahren bis 1898. Die Zahl der neu angeschlossenen Sprechstellen hat mehr als das Doppelte des Zuwachses in den Jahren 1898/1899 und mehr als in den ersten zehn Jahren des Bestehens der Ortsfernsprecheinrichtungen betragen. Die Neubildung von Ortsfernsprechnetzen ist in ganz besonderem Maße in solchen Bezirken erfolgt, die im Jahre 1895 noch eine verhältnismäßig geringe Entwicklung des Fernsprechwesens aufwiesen. So ist beispielsweise die Zahl der Netze im Bezirk Schwerin von 7 im Jahre 1895 auf 99 im Jahre 1900 gestiegen. Eine ähnlich starke Zunahme haben die östlichen Bezirke gezeigt, in denen der Fernsprecher unter der Herrschaft des früheren — vorzugsweise für Gegenden mit hochentwickelter Industrie und wichtigen Handelsplätzen geeigneten — höheren Tarifs eine allgemeinere Verbreitung nicht hatte finden können. Die Zahl der auf eine Sprechstelle im Reichs-Postgebiet fallenden Einwohner ist durch den segensreichen Einfluß des jetzigen Tarifs von 389,1 im Jahre 1895 auf 184,8 im Jahre 1900 gesunken; sie betrug Ende 1910 nur noch 61,2.

Einen Vergleich zwischen den verschiedenen Tarifen anzustellen, um dadurch zu einem zutreffenden Urteil über Vorzüge und Nachteile

[1]) Siehe oben S. 29.

des Staatsbetriebes gegenüber der Privatunternehmung zu gelangen, stößt auf erhebliche Schwierigkeiten. Es ist an sich schon mißlich, ja vielfach unmöglich, Fernsprechtarife mit einander zu vergleichen, weil sie auf den verschiedensten Grundlagen aufgebaut sind. In dieser Beziehung führt die vom internationalen Telegraphenbureau in Bern herausgegebene Zusammenstellung der Tarife[1]) an, daß sich die Abonnementsgebühren für den Ortsfernsprechverkehr bei der Mannigfaltigkeit der Tarifsysteme nicht in der sonst üblichen Weise auf die übersichtliche Form einer Vergleichstabelle bringen lassen. Der Fernsprecher sei trotz der Bedeutung, die er für das wirtschaftliche Leben gewonnen habe, hinsichtlich der Gebührenfrage noch nicht über das Stadium des Versuchs hinausgekommen. Die außerordentliche Verschiedenheit der Tarifsätze, der Zuschlagsgebühren usw. beweise, daß eine allgemein gültige beste Lösung der Gebührenfrage noch nicht gefunden sei. Die Ansichten über die Vorzüge und Nachteile der einzelnen Tarifsysteme stehen sich noch heute schroff gegenüber. Im Anfang galt für die Fernsprechgebühren im Ortsverkehr überall das System der Pauschgebühren. So hatten in Deutschland alle Teilnehmer an den Fernsprechnetzen ohne Unterschied der Größe der Städte und Netze und ohne Rücksicht auf das Maß der Inanspruchnahme den gleichen Jahresbetrag zu entrichten. Daß bei einer solchen nur aus der geschichtlichen Entwicklung des Fernsprechwesens verständlichen Tarifgestaltung mit zunehmender Ausbreitung des Fernsprechers arge Mißstände entstehen mußten, leuchtet ohne weiteres ein. Schon in den einzelnen Städten liegen die Verhältnisse zu verschieden, als daß ein Einheitstarif für gerecht zu erachten wäre. Völlig unhaltbar wird ein solches System, sobald auch das flache Land mit Ortsfernsprechnetzen überzogen wird. Am gerechtesten ist eine Regelung des Gebührenwesens, bei der jeder Teilnehmer nach dem Maße des Gebrauchs, den er vom Fernsprecher macht, zu zahlen hat, so daß also nicht nur zwischen den verschiedenen Städten oder Netzen, sondern auch innerhalb desselben Ortes zwischen den einzelnen Teilnehmern verschiedene Gebührensätze bestehen. Der Anwendung dieses theoretisch richtigen Prinzips hat sich lange Jahre hindurch der Umstand hinderlich in den Weg gestellt, daß es an einer sicher wirkenden automatischen Zähleinrichtung fehlte, wie sie für die Feststellung des Verbrauchs an Gas,

[1]) Les tarifs téléphoniques II. Ausgabe 1905, S. 433 ff.

Wasser und elektrischem Strom längst bestand. Nachdem die Technik inzwischen auch sicher wirkende Gesprächszähler erfunden hat, ist diese Schwierigkeit gehoben. Es steht daher der Einführung eines Tarifs, der sich auf dem Grundsatz von Leistung und Gegenleistung aufbaut und die Vergütung nach Maßgabe der wirklichen Inanspruchnahme des Fernsprechers erhebt, nichts mehr im Wege. Bei den Leistungen der Fernsprechvermittelungsanstalten sind zwei Faktoren zu unterscheiden, die zusammenwirken, ohne sich doch immer in der gleichen Richtung zu bewegen. Den einen bilden die Kosten für die Beschaffung und Unterhaltung der technischen Einrichtungen bei der Teilnehmerstelle und auf dem Vermittelungsamt sowie für die Sprechleitung, den anderen die Kosten für die Gesprächsverbindungen. Die ersteren entstehen für jeden Anschluß und bleiben sich im wesentlichen gleich, ob viel oder wenig gesprochen wird. Ihre Größe hängt nur von dem Umfang des Netzes, der Länge der Anschlußleitung und von der Einrichtung der Vermittelungsanstalt ab. Je größer das Netz ist, um so verwickelter und kostspieliger wird, wie wir gesehen haben, die Amtseinrichtung.[1]) Anderseits sind die Kosten für die einzelne Anschlußleitung in den kleinen Netzen häufig höher als in den Städten, weil die Anschlüsse auf dem Lande weiter zerstreut liegen und deshalb die Gestänge nicht in dem Maße wie in der Stadt durch Anbringung zahlreicher Leitungen ausgenutzt werden können.

Die Kosten für die Herstellung der Verbindungen umfassen die Ausgaben für das Dienst- und Aufsichtspersonal auf dem Amt und sonstige Personalkosten. Sie richten sich im allgemeinen nach der Zahl der hergestellten Verbindungen, wachsen jedoch nicht absolut mit dieser Zahl, sondern nehmen im Verhältnis ab, je stärker die Anstalt benutzt wird. Denn das Personal kann um so besser ausgenutzt werden, je weniger es einen Teil seiner Zeit mit Warten verliert.

Ein der Besonderheit des Fernsprechbetriebes und der Gerechtigkeit entsprechender Tarif wird sich hiernach aus 2 Teilen zusammensetzen müssen: einer Grundgebühr als Vergütung für die Überlassung und Unterhaltung der Apparate sowie für den Bau und die Instandhaltung der Sprechleitungen und einer Gesprächsgebühr als Vergütung für die Herstellung der einzelnen Verbindung. Tarife dieser Art werden im Gegensatz zum Pauschgebührensystem als Einzelgesprächstarife bezeichnet.

---

[1]) Siehe oben S. 29.

Bei der Bemessung der Höhe der Gesprächsgebühren einen Unterschied zwischen Stadt und Land zu machen, also etwa einen Fabrikbetrieb mit starkem Sprechverkehr auf dem Lande anders zu behandeln als einen solchen in der Stadt oder einen wenig sprechenden Privatmann in der Stadt anders als einen solchen auf dem Lande, dazu liegt kein Anlaß vor; nur die Grundgebühr wird nach der Größe der Netze in der Weise abzustufen sein, daß mit zunehmender Ausdehnung und Kostspieligkeit der Anlagen auch der Vergütungssatz steigt.[1])

Dem Pauschgebührensystem haftet, worauf Cohn[2]) zutreffend hingewiesen hat, der Nachteil an, daß es zu einer überflüssigen Benutzung der Fernsprecheinrichtungen verführt, und daß der Vielsprecher nicht mehr bezahlt als jemand, der nur mäßigen Gebrauch von seinem Fernsprecher macht. Dies theoretische Bedenken hat in der Praxis immer größere Bedeutung erlangt. Zu der schnellen Ausbreitung des Fernsprechers hat das Abonnementssystem zwar anfangs wesentlich mit beigetragen. Das Publikum gewöhnt sich leichter daran und zahlt vielfach lieber einen festen Satz, der ihm vorher bekannt ist, als Einzelgebühren, deren Feststellung ihm Weiterungen verursachen kann. Im Laufe der Jahre haben indes die Unterschiede in dem Maße der Benutzung des Fernsprechers einen Umfang angenommen, daß das Abonnementssystem zu großen Härten und Unbilligkeiten führt. Nach den amtlichen Feststellungen steigt die durchschnittliche Gesprächsbelastung der Pauschgebühren-Anschlüsse im Reichs-Postgebiet von Jahr zu Jahr. Die mit der Größe des Netzes verbundene Steigerung der Gesprächszahl ist bei den Anschlüssen gegen Pauschgebühr erheblich stärker als bei Anschlüssen gegen Grund- und Einzelgesprächsgebühren.[3]) Die übermäßige und verschiedene Inanspruchnahme der Pauschgebühren-Anschlüsse hat außer der dadurch herbeigeführten ungleichmäßigen Heranziehung der Teilnehmer zu den Kosten insofern noch ernste Unzuträglichkeiten im Gefolge, als die Zahl der Fälle, in denen der verlangte Anschluß

---

[1]) Zu vergl. Drucksache 129 des Reichstags, 10. Legislatur-Periode I. Session 1898/99 und Drucksache 24 des Reichstags, 12. Legislatur-Periode II. Session 1909/10.

[2]) G. Cohn, Nationalökonomie Band III, S. 1030, vergl. auch Grunzel, a. a. O. S. 313.

[3]) Drucksache 24 des Reichstags, 12. Legislatur-Periode II. Session 1909/10, S. 5.

besetzt gefunden wird, in weit stärkerem Maße zunimmt als die Zahl der Anrufe. Im Reichs-Postgebiet trafen 1908 schon etwa 20% der Anrufe auf eine besetzte Leitung.[1]) Hierunter leidet der Betrieb empfindlich, weil die ein gewisses Maß überschreitende Belastung der Anschlußleitungen auf die Bedienung der Teilnehmer lähmend wirkt und die Beamten der Vermittelungsstellen durch die vergeblichen Anrufe unnötig in Anspruch genommen werden. Die Erfahrung hat allerorten gezeigt, daß die Pauschgebührenzahlung zu einer Benutzung der Anschlußleitungen führt, die über das Maß des wirtschaftlich Notwendigen oder Nützlichen weit hinausgeht. Die Durchschnittszahl der von einer Sprechstelle ausgehenden Gespräche ist z. B. in Chicago nach Zulassung der Einzelgebührenzahlung erheblich gesunken; die Abnahme seit 1899 hat 1906 44% betragen.[2]) Die von Cohn[3]) als Aufgabe nützlicher Kritik bezeichnete Forderung, „es möge einmal planmäßig festgestellt werden, wie viel von unserem heutigen Telegraphen- und Telephonwesen angemessenen Zwecken dient, wie viel nicht," wird ohne Gefährdung des Telegraphen- und Fernsprechgeheimnisses kaum je erfüllt werden können. Die tägliche Erfahrung lehrt aber, wie die Begründung des Entwurfs einer neuen Fernsprechgebühren-Ordnung anführt, auch so schon zur Genüge, daß die Pauschgebühren-Anschlüsse oft zu Gesprächen benutzt werden, die aller Wahrscheinlichkeit nach ohne Schaden für die Sache unterbleiben könnten und unterbleiben würden, wenn sie einzeln bezahlt werden müßten. Es steht nach allem außer Zweifel, daß ein Pauschgebührensystem grundsätzlich zu verwerfen und theoretisch nur ein Einzelgesprächstarif gerechtfertigt ist, der die Heranziehung sämtlicher Teilnehmer nach Maßgabe der von ihnen beanspruchten Dienstleistungen ermöglicht.

Bei der Überwindung des Systems der Pauschgebühren durch das der Einzelgebühren erweist sich die Abhängigkeit einer Regierung von Parlament und Öffentlichkeit als Schattenseite des Staatsbetriebes. Während die Privatunternehmung ohne weiteres den Übergang zu Grund- und Gesprächsgebühren vollziehen kann und ihn beispielsweise in den Vereinigten Staaten von Amerika frühzeitig vollzogen hat, bedarf ein solcher Schritt staatlicher Verwaltungen gemeinhin der Zustimmung des Parlaments, das sich bei seinen Entschließungen nicht immer von rein

[1]) Drucksache 24 des Reichstags, 12. Legislatur-Periode II. Session 1909/10, S. 6.

[2]) Archiv für Post- und Telegraphie 1908, S. 403.

[3]) G. Cohn, Nationalökonomie Band III, S. 778.

sachlichen Gesichtspunkten leiten läßt. Der Vorschlag der verbündeten deutschen Regierungen, das Pauschgebührensystem aufzuheben und durch das gerechtere System der Grund- und Einzelgebührenzahlung zu ersetzen, hat eine wahre Flut von Petitionen und öffentlichen Kundgebungen zur Folge gehabt, in denen auf rühriges Betreiben der an der Aufrechterhaltung des bestehenden Zustandes interessierten Kreise die Beibehaltung einer wahlweise zulässigen Pauschalgebühr gefordert wurde. Nur wenige Mitglieder des Reichstags haben sich auf den richtigen Standpunkt jenes Redners gestellt, der nur noch Grund- und Gesprächsgebühren erhoben und die Pauschgebühr ganz abgeschafft wissen wollte und freimütig erklärte, wenn „man das kaufmännische Gewissen vielsprechender Vertreter des Handels anrufe, so erhalte man eine andere Antwort, als sie aus den Eingaben der Handelskammern und des Handelstags zu vernehmen sei.“[1]) Den gleichen Vorgang hat England erlebt. Auch dort hat sich kurz nach der am 1. Januar 1912 erfolgten Verstaatlichung des englischen Fernsprechwesens eine Vereinigung von Interessenten gebildet, deren Streben darauf ausgeht, die Abschaffung des unbilligen Pauschgebührensystems auf jeden Fall zu verhindern. Anderseits hat eine staatliche Telegraphenverwaltung — die Schweiz — das Einzelgebührensystem schon zu einer Zeit eingeführt, als die privaten Fernsprechunternehmungen noch durchweg Pauschgebühren erhoben. Dagegen hat die französische Regierung das an sich als zweckmäßig erkannte Einzelgebührensystem neben dem Pauschabonnement erst sehr spät zugelassen, weil die rückständigen und nicht mehr aufnahmefähigen technischen Einrichtungen in Frankreich die Einführung des Einzeltarifs wegen der davon zu erwartenden starken Zunahme der Anschlüsse nicht früher gestatteten.[2]) Nach den Erhebungen des Berner Bureaus[3]) waren 1905 nur die Schweiz und Japan zum reinen Einzelgebührensystem übergegangen, während alle anderen staatlichen Fernsprechverwaltungen entweder noch ausschließlich an der Pauschgebührenzahlung festhielten oder die Wahl zwischen beiden Gebührensystemen freistellten. Auf die große Bedeutung des Einzelgebührensystems für die wünschenswerte Verbreitung

---

[1]) Bericht der 1. Kommission zur Beratung des Entwurfs einer Fernsprechgebühren-Ordnung, Drucksache Nr. 590 des Reichstags, 12. Legislaturperiode II. Session 1909/11, S. 9.

[2]) Journal officiel 1907, S. 2395.

[3]) Les tarifs téléphoniques II, S. 438.

des Fernsprechers in allen Schichten der Bevölkerung ist weiter oben hingewiesen worden.

In der deutschen Tagespresse und sonstigen Veröffentlichungen begegnet man oft Klagen über die Höhe der staatlichen Fernsprechgebühren, wobei regelmäßig auf die Billigkeit des Privatbetriebes in anderen Ländern hingewiesen wird. U. a. hat der Reichstagsabgeordnete Dr. Müller (Sagan) s. Zt. die Frage aufgeworfen, ob denn der Privatbetrieb so viel billiger arbeite als der Staatsbetrieb; in Skandinavien mit seinem musterhaften Fernsprechwesen seien die Sätze erheblich niedriger als in Deutschland.[1]) Dieser Einwand ist bereits an anderer Stelle[2]) entkräftet worden. Aus der absoluten Höhe der Pausch- und Grundgebühren verschiedener Länder lassen sich überhaupt keine zutreffenden Vergleichszahlen ableiten; bei einer abwägenden Betrachtung müssen zahlreiche Begleitumstände berücksichtigt werden, wenn man ein richtiges Bild gewinnen will. Es macht einen erheblichen Unterschied, ob alle Anschlüsse innerhalb eines Kreises von 5 km um die Vermittelungsstelle von Leitungszuschlägen frei sind, wie das im Reichs-Postgebiet der Fall ist, oder ob schon für Leitungslängen außerhalb eines Umkreises von 1,[3]) 2[4]) oder 3[5]) km Zuschläge erhoben werden. Ferner kommt in Betracht, ob der Teilnehmer zu den Kosten für die erstmalige Einrichtung — sei es durch Beschaffung der Apparate für seine Rechnung, sei es in anderer Form — oder für die Unterhaltung seiner Leitung und Sprechstelle Zuschüsse zu leisten hat.[6]) Sodann ist zu berücksichtigen, ob der Abonnent sich nur auf 1 Jahr oder auf eine Reihe von Jahren — in Schweden auf 5 Jahre — zu verpflichten hat. Auch

[1]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 12. Legislatur-Periode I. Session 1898/1900, Band IV, S. 2885.

[2]) Vergl. hierzu die Erklärungen des englischen General-Postmeisters, Times Nr. 39520 vom 28./2. 1911, und die Ausführungen des amtlichen amerikanischen Berichts Telephones and Telegraphs, 1902, S. 77.

[3]) Wie teilweise in Österreich, vergl. Tabelle auf S. 47 der Reichstagsdrucksache Nr. 590, 12. Legislatur-Periode II. Session 1909/1911.

[4]) Wie in Dänemark, vergl. Tarifs téléphoniques II, S. 443.

[5]) Wie in Spanien, vergl. Tarifs téléphoniques II, S. 443.

[6]) Wie in Frankreich und Schweden, vergl. Tarifs téléphoniques II, S. 453, 454.

darf nicht übersehen werden, daß einige Verwaltungen für die unterirdische Führung der Anschlußleitungen, zu der selbst in kleineren Orten immer mehr übergegangen werden muß, besondere Zuschläge erheben. Im weiteren spielen Umfang und Güte der Leistungen eine Rolle. Ob beschränkter Dienst oder ununterbrochene Bereitschaft besteht, ob der Betrieb sich glatt abwickelt oder mangelhaft arbeitet, ob die technischen Einrichtungen veraltet oder neuester Art sind, ob die Gesprächseinheit 3 oder 5 Minuten beträgt, alles das darf bei der Bewertung des Preises nicht außer acht bleiben. Endlich ist es auf die Höhe der Gebühren von Einfluß, ob für die Benutzung der Wege und privaten Eigentums zur Führung der Fernsprechlinien Abgaben zu entrichten sind oder nicht, ferner, ob gewissen Anschlußnehmern gesetzlich oder verwaltungsseitig Vergünstigungen eingeräumt sind. Im Reichs-Postgebiet ist das — abgesehen von den Vorrechten der regierenden Bundesfürsten — nicht der Fall. Die Gebühren für Geschäftsanschlüsse und Privat-(Wohnungs)anschlüsse sind bei uns gleich hoch; auch ist der den Behörden früher gewährte Preisnachlaß von 25% der Jahresgebühr seit 1900 in Wegfall gekommen.[1])

Die voraufgeführten den Preis bestimmenden Faktoren weichen in den einzelnen Ländern erheblich von einander ab.[2]) Dazu kommt, daß die Fernsprecheinrichtungen eines Landes von dessen physischer Gestaltung beeinflußt werden und die Anschauungen und Sitten seiner Bewohner wiederspiegeln. So sind die verhältnismäßig einfachen und wenig kostspieligen Fernsprecheinrichtungen in Schweden und Norwegen vielfach von der Bevölkerung als ein erwünschter Ersatz der bei der Natur des Landes mangelnden sonstigen Verkehrsmittel begrüßt worden; kam doch beispielsweise 1900 eine Postanstalt

in Deutschland	auf	14,6 qkm
in Schweden	„	164,2 „
in Norwegen	„	133,6 „ ,

während sich die gleichartigen Zahlen für eine Telegraphenanstalt auf 22,1, 260,9 und 488,3 stellten.[3]) In Amerika und Skandinavien

---

1) Die gegenteilige Angabe bei Holcombe a. a. O., S. 398 beruht auf einem Irrtum.

2) Näheres hierüber in tarifs téléphoniques II 1905, S. 438—455.

3) Statistik der deutschen Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung für das Kalenderjahr 1900, S. 108 und 109.

tragen die Gesellschaftsanschlüsse — Party lines — zur Verbilligung der Fernsprecheinrichtungen bei; in Belgien,[1]) England[2]) und Deutschland hat man eine Abneigung gegen diese Anschlüsse, weil die Gespräche des einen Teilnehmers von den in die gemeinsame Leitung eingeschalteten anderen Stellen mitgehört werden können. Selbst in Amerika haben die Gesellschaftsanschlüsse in den deutsch sprechenden Gegenden keinen rechten Anklang gefunden.[3]) Während in Deutschland und Österreich die Fernsprechanschlüsse der Gastwirtschaften, Kaffeehäuser, Zigarrenhändler und ähnlicher Geschäfte von deren Kunden gewohnheitsmäßig in Anspruch genommen werden, kennt man in Amerika ein so weit gehendes Entgegenkommen nicht.

Nach allem wird man sich davor hüten müssen, aus einem Vergleich zwischen den Fernsprechgebührensätzen verschiedener Länder allgemein gültige Schlüsse auf Vorzüge oder Nachteile des Staats- oder Privatbetriebs zu ziehen. Die nähere Beschäftigung mit der Fernsprechpolitik eines jeden Landes zeigt eine so enge Verknüpfung seiner Schicksale mit den sonstigen Einrichtungen, Verfassungsverhältnissen und Verwaltungszuständen seines Volkes, daß die zur Erörterung stehenden Fragen nur für das einzelne Land entschieden werden können. Jedenfalls hat die geschichtliche Entwicklung des Fernsprechwesens an zahlreichen Beispielen gezeigt, daß die Privatunternehmung für ungenügende Leistungen übertrieben hohe Gebühren verlangt. Ob der Privatbetrieb bei Regulierung und Überwachung der Preise durch den Staat Ersprießlicheres leisten würde, steht dahin; allerdings wird man Holcombe[4]) darin beistimmen müssen, daß Versuche nach dieser Richtung auf billiger Grundlage nirgends stattgefunden haben, weil das Telegraphenwesen fast überall in staatlichen Händen lag und die Staaten es mit Rücksicht hierauf nicht erst auf den Versuch haben ankommen lassen, ob die Privatunternehmung durch staatlichen Zwang zu angemessenen Preisforderungen bei zufriedenstellenden Leistungen gebracht werden könne. Aus dem inneren Wesen der Privatunternehmung als einer auf Gewinn gerichteten Anstalt und aus der

---

[1]) Vergl. Moniteur belge Nr. 259 1911, S. 5540.

[2]) Vergl. Times Nr. 39844 vom 12. 3. 1912.

[3]) Holcombe, a. a. O. S. 410.

[4]) a. a. O. S. 395.

besonderen Natur des Fernsprechwesens läßt sich indes die begründete Vermutung herleiten, daß der Privatbetrieb auch dann bei seiner Preispolitik nicht in dem Maße wie der Staat den Vorteil der Allgemeinheit im Auge haben und gleich gute Leistungen zu billigeren Gebührensätzen bieten würde. Da Private für die Anlagen und die Einrichtungen nach früheren Ausführungen mindestens eben so viel aufwenden müssen, wie der Staat, würde der Privatbetrieb nur durch Ersparnisse an den Personalkosten eine billigere Preisstellung ermöglichen können. Ob damit aber der Gesamtheit wirklich gedient wäre, muß bezweifelt werden. Gegenüber der scharfen und ungerechten Kritik, die in Deutschland letzthin mehrfach an dem staatlichen Fernsprechbetriebe und an den regierungsseitig vorgeschlagenen neuen Gebührensätzen geübt worden ist, verdient das sachverständige Urteil des Amerikaners Holcombe[1]) besondere Beachtung, der auf Grund eingehender vergleichender Studien über die Fernsprechtarife zu dem Ergebnis gekommen ist, daß die Deutschen keine Ursache haben, mit der Preispolitik des Staates unzufrieden zu sein. Die in der Öffentlichkeit erhobenen Anklagen seien nur ein Beweis dafür, daß der staatliche Betrieb ordnungsmäßig arbeite; er brauche bei seinen Leistungen und Preisen den Vergleich mit keinem anderen Lande zu scheuen.

4. Die Vorzüge des reinen Staatsbetriebs vor der Vergemeindung des Fernsprechwesens oder gemischten Systemen.

Bei einer näheren Betrachtung der wirtschaftlichen Vorgänge in den letzten Jahrzehnten fällt auf, daß eine Reihe von Anstalten, die zunächst als Privatunternehmungen betrieben worden waren, nach und nach in Besitz und Betrieb öffentlich-rechtlicher Körperschaften übergegangen sind, ohne gerade der größten unter ihnen, dem Staat, überantwortet zu werden. Neben den Privat- und Staatsbahnen bestehen zahlreiche Kreisbahnen und städtische Straßenbahnen. Provinzial- und Kreisverbände errichten und betreiben elektrische Überlandzentralen mit weit ausgebreitetem Leitungsnetz. Gasanstalten, Elektrizitätswerke, Wasserleitungen usw. werden gemeindeseitig gebaut und verwaltet. Es erhebt

[1]) a. a. O. S. 417.

sich daher die Frage, ob auch das Fernsprechwesen ein geeignetes Gebiet für die Entfaltung kommunaler oder kooperativer Tätigkeit ist. An praktischen Beispielen hierfür fehlt es nicht. In den Niederlanden stehen noch heutigen Tages zahlreiche Fernsprechvermittelungsanstalten, darunter diejenigen in Amsterdam und Rotterdam, in städtischer Verwaltung. Einen Antrag auf Verstaatlichung des gesamten Fernsprechwesens hat die dortige Regierung s. Zt. ausdrücklich mit der Begründung abgelehnt, daß nur für den Fernverkehr eine Zentralisation für notwendig erachtet werde. Der Ortsvermittelungsdienst sei in den Händen der daran am meisten interessierten Gemeinden besser aufgehoben.[1]) Daß sich diese um die Verbesserung des von der Privatunternehmung arg vernachlässigten Fernsprechdienstes in den Niederlanden große Verdienste erworben und vor allem erst eine vernünftige Preispolitik eingeleitet haben, läßt sich nicht verkennen.[2]) Auch in Italien und England sind Versuche mit der Verstadtlichung oder Vergemeindung gemacht worden; sie haben aber nicht besonders befriedigt. In Frankreich hat sich das dortige zentralistische Verwaltungssystem der Durchführung des Munizipalbetriebes der Fernsprecheinrichtungen hinderlich in den Weg gestellt. Die wenigen Gemeinden, die sich ein eigenes Fernsprechnetz anlegen wollten, haben die Genehmigung dazu von den Praefekten nicht erhalten.[3]) Das kooperative System hat in den nordischen Reichen und in den Vereinigten Staaten von Amerika große Bedeutung erlangt; mit der zunehmenden Verdichtung der Fernsprechnetze tritt es aber mehr und mehr in den Hintergrund. In Deutschland ist für den Kreis Hadersleben (Schleswig), der unter Beihülfe des Preußischen Staates und der Provinz Schleswig-Holstein ein umfassendes Kleinbahnnetz mit der Kreishauptstadt Hadersleben als Mittelpunkt geschaffen hat, auf Grund eines Vertrages zwischen der Reichs-Telegraphenverwaltung und der Kreis-Eisenbahnkommission eine besondere Fernsprechanlage errichtet worden, die seit dem 4. März 1899 im Betrieb ist und einer großen Zahl ländlicher Gemeinden sowie deren Bewohnern Anschluß an das allgemeine Fernsprechnetz gewährt.[4])

---

[1]) Vergl. den Artikel „Die Fernsprechanlage in Rotterdam“ in der Zeitschrift für Schwachstromtechnik Heft 18, 1911, S. 488.

[2]) Vergl. Holcombe, a. a. O. S. 360.

[3]) Holcombe, S. 312.

[4]) Archiv für Post und Telegraphie 1899, S. 952 ff.

Als 1911 die Verstaatlichung des englischen Fernsprechwesens zur parlamentarischen Erörterung stand, hat Herbert Laws Webb, der auch außerhalb seines Vaterlandes in fachtechnischen Kreisen Ansehen genießt, sich mit scharfer Kritik gegen den Übergang der Fernsprecheinrichtungen auf den Staat ausgesprochen und in der Schaffung einer besonderen „Telephone Authority" eine Lösung der Telephonfrage zu finden geglaubt, die den Einwendungen gegen den staatlichen Monopolbetrieb wie kaufmännischen Gesichtspunkten gleicherweise gerecht werde.[1]) Seine Vorschläge sind allerdings nicht angenommen worden.

Wenngleich der Kommunalbetrieb im Fernsprechwesen da, wo er sachgemäß durchgeführt worden ist, manche Erfolge aufweisen kann und sich namentlich der Privatunternehmung überlegen gezeigt hat, wird es doch die Regel bilden müssen, daß der Staat und nicht die Gemeinden oder Zweckverbände die Fernsprecheinrichtungen anlegen und betreiben. Bei dem Fernsprechnetz des Kreises Hadersleben lagen besondere Verhältnisse vor. In der Provinz Schleswig-Holstein fehlte es bis 1896 nördlich des Schienenweges Tingleff-Tondern-Hoyer an einer durchgehenden Querverbindung von Osten nach Westen zwischen den an der Westküste und nahe der Ostküste verlaufenden Staatsbahnlinien, so daß zwischen ihnen weite Flächen Landes ohne jede Berührung mit der Eisenbahn blieben. Unter dem Mangel an Verkehrswegen litten alle Handelsbeziehungen und Absatzverhältnisse des weit von der Eisenbahn entfernten nördlichen Hinterlandes, insbesondere des reichlich 30 Quadratmeilen umfassenden Kreises Hadersleben. Für die Heranschaffung der nötigen Lebensmittel und Bedarfsgegenstände sowie für die Fortschaffung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse entstanden daher ungewöhnlich hohe Beförderungskosten, zu deren Herabminderung der Kreistag den Ausbau eines umfassenden Kleinbahnnetzes beschloß. Der Plan fand tatkräftige Unterstützung bei den staatlichen Organen. Die Bahnlinien wurden soweit irgend tunlich neben die vorhandenen Landstraßen gelegt. Zur Sicherstellung des Bahnbetriebs war eine telegraphische Verbindung der Kleinbahnhaltestellen erforderlich. Es lag nahe, diese verhältnismäßig teuere Telegraphenanlage nebenher für ein umfassendes Fernsprech-

---

[1]) The Electrical Review Band 68, S. 324, vergl. auch Elektrotechnik und Maschinenbau, Heft 22/1911, S. 277 ff.

netz für das flache Land dienstbar zu machen. Um den Kreisangehörigen die Benutzung der Bahn-Fernsprechanlage unter besonders günstigen Bedingungen zu ermöglichen, wünschte der Kreisverband, die Anlage- und Unterhaltungskosten selbst zu tragen; er war bereit, seine Bahnhofsgebäude und Beamten für die Einrichtung zur Verfügung zu stellen. Unter diesen Umständen entsprach es auch den Interessen der Allgemeinheit, wenn die Reichs-Telegraphenverwaltung Hand in Hand mit der bahnseitigen Legung der Schienenstränge auf Grund eines Vertrages mit dem Kreise ein besonderes Fernsprechnetz herstellte. Das gemeinschaftliche Gestänge, das aus bahnseitig gelieferten Stangen von der Reichs-Telegraphenverwaltung nach ihren Bauvorschriften errichtet wurde, nahm außer den Leitungen für den Bahnbetrieb die für den allgemeinen Verkehr bestimmten, an das Reichs-Fernsprechnetz angeschlossenen Leitungen auf. Deren Schaltung und die Art der zum Betriebe zu verwendenden Apparate bestimmte die Reichs-Telegraphenverwaltung. Die Verbindung mit dem Reichs-Fernsprechnetz wurde dem Kreise nur für so lange in Aussicht gestellt, als der von ihm unterhaltene Teil der Anlage sich in durchaus betriebsfähigem Zustande befände. Die Bahnstationen dienen als öffentliche Fernsprechstellen, die während der vom Kreise festzusetzenden Dienststunden jedermann zur Benutzung gegen Entgelt zugänglich sind. Die Wahrnehmung des Betriebes, der dem auf den Reichs-Fernsprechanlagen angepaßt ist und von der Reichs-Telegraphenverwaltung überwacht wird, darf ausschließlich vereidigten Beamten übertragen werden.

An die in der Leitung für den allgemeinen Verkehr liegenden Betriebsstellen werden von Organen des Reichs nach den Vorschriften für Ortsfernsprechnetze auf Kosten des Kreises aus dem 5 km-Umkreise Privatanschlüsse für Einzelne oder ganze Gemeinden zur Ermöglichung des Verkehrs mit der Bahnstation und darüber hinaus hergestellt. Die Anschlußgebühr darf die für einen gleichartigen Anschluß an die Reichs-Fernsprechnetze nicht übersteigen. Die Reichs-Telegraphenverwaltung ist befugt, jederzeit das dem Kreise verliehene Recht zum Betriebe der Anlage für den allgemeinen Verkehr zu widerrufen. Beim Ausbruch eines Krieges oder in unruhigen Zeiten kann sie den Betrieb zeitweise einstellen oder auf Kosten des Kreises durch ihre Beamten wahrnehmen lassen.

Infolge der günstigen Vertragsbedingungen haben sich zahlreiche ländliche Gemeinden und Landbewohner an die Kleinbahn-Sprechstellen anschließen lassen. Das ganze Unternehmen hat sich für die volkswirtschaftlichen Verhältnisse der Kreisbevölkerung als segensreich erwiesen und Handel und Verkehr in Nordschleswig gehoben.[1])

Wie vorstehende Angaben erkennen lassen, ist im vorliegenden Falle von vornherein dafür gesorgt worden, daß beim Bau und Betriebe der Sonderanlage Mängel vermieden wurden, wie sie anderwärts[2]) in ähnlichen Fällen hervorgetreten waren. Die ganze Anlage stellt genau genommen nur einen unter Aufsicht des Reiches kreisseitig verwalteten Bestandteil des allgemeinen Reichs-Fernsprechnetzes dar. Sie zeigt, daß der Staat unter bestimmten Voraussetzungen und besonderen Verhältnissen einem öffentlich-rechtlichen Verbande die Wahrnehmung einer eigentlich ihm obliegenden Verkehrsaufgabe überlassen kann; als Beweis dafür, daß dies regelmäßig geschehen solle, kann der Fall nicht gelten. Eben so verfehlt würde es sein, wenn man mit den befriedigenden Betriebsergebnissen einiger stadtseitig errichteter Fernsprechnetze die Zweckmäßigkeit einer Vergemeindung des Fernsprechwesens begründen wollte. Es ist bezeichnend, daß in England nur wenige Städte[3]) von der ihnen erteilten Fernsprechkonzession Gebrauch gemacht haben. Auf dem Gebiete des Fernsprechwesens macht sich eben der unwiderstehliche Zug zur Zentralisation gebieterisch geltend. Zersplitterte Anlagen können kein einheitliches Netz bilden; auch stellen sich auf die Dauer die Kosten für Bau und Unterhaltung doch höher als bei zentralisiertem Betriebe.

In Holland verhindert das Nebeneinanderbestehen von städtischen Ortsvermittelungsstellen und staatlichen Anstalten für den Fernsprechverkehr auf weite Entfernungen die vollkommene Ausnutzung der Einrichtungen. Das in Deutschland zur Steigerung der Ertragsfähigkeit des kostspieligen Fernleitungsnetzes angewendete Verfahren, schon während der Abwicklung eines Gesprächs den Teilnehmer anzurufen, mit dem das nächste Ferngespräch zu führen ist, muß in Holland auf Schwierigkeiten stoßen, weil dort bei jedem Ferngespräch die nicht vom Staat betriebenen

---

[1]) Archiv für Post und Telegraphie 1899, S. 952—956.

[2]) Vergl. Archiv für Post und Telegraphie 1891, S. 470.

[3]) Hull, Glasgow, Swansea, Brighton und Portsmouth.

Ortsvermittelungsstellen mitzuwirken haben. Fremde Ämter werden deshalb in der Regel länger auf den niederländischen Teilnehmer warten müssen als in umgekehrter Richtung die holländischen Anstalten auf den fremden Teilnehmer.

Ferner ist eine allen Teilen gerecht werdende Abgrenzung der Anschlußbereiche kommunaler Ortsfernsprechnetze ungemein schwierig. Das Versorgungsgebiet einer Fernsprechvermittelungsanstalt nach den politischen Weichbildsgrenzen bestimmen zu wollen, ist zum mindesten unzweckmäßig, in den meisten Fällen sogar völlig verfehlt. Um eine möglichst große Zahl von Anschlüssen mittels kurzer Zuleitungen, d. h. mit geringstem Kostenaufwand an die Zentrale heranführen zu können, darf diese keineswegs immer in der Ortsmitte errichtet werden. Die Wahl des Platzes für die Vermittelungsanstalt muß vielmehr unter dem Gesichtspunkte erfolgen, daß eine möglichst große Zahl dicht bevölkerter Wohnstätten in die nähere Umgebung der Zentrale fällt. Dabei wird vom Staat auch auf die Landorte billige Rücksicht genommen. Bei rein städtischen Fernsprechnetzen werden naturgemäß in erster Linie die Interessen der Stadt und ihrer Bewohner in den Vordergrund gestellt werden. Die Gefahr einer Kirchturmspolitik liegt nahe, zumal wenn die Anschlußbereiche zweier benachbarter Vermittelungsstellen in einander übergreifen, ein Fall, der mit der zunehmenden Verdichtung des Fernsprechnetzes immer häufiger vorkommt. Außerdem muß mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß die Gebühren verschieden bemessen werden, je nachdem es sich um Anschlüsse für Bürger der Stadt oder um außerhalb gelegene Grundstücke handelt. Zum Vergleich sei auf die Unterschiede in der Höhe der Schulgeldsätze städtischer Lehranstalten hingewiesen. Der Staat wird bei der Verwaltung des Fernsprechwesens mehr die Interessen der Gesamtheit seiner Bürger im Auge behalten; auch ist er eher in der Lage, die an den verschiedensten Orten gesammelten Erfahrungen von zentraler Stelle aus nutzbringend für die Allgemeinheit zu verwerten. In einem begrenzten Gebiet entsteht leicht die Gefahr der Einseitigkeit und des Stillstands.

Aus ähnlichen Erwägungen heraus wird man auch der kooperativen Tätigkeit genossenschaftlicher Gebilde im Fernsprechwesen keine große Rolle zuweisen dürfen. Derartige Vereinigungen haben zwar zu Beginn der Entwicklung Großes geleistet. Auf die Dauer ist ihnen aber doch

nirgends voller Erfolg beschieden gewesen, wie die Vorgänge in den nordischen Reichen und in Amerika[1]) zur Genüge dargetan haben. Fernsprecheinrichtungen von Gemeinden und genossenschaftlicher Verbände können nach allem nur als Zwischenglieder in der Stufenfolge einer Entwicklung angesehen werden, die letzten Endes auf den Staatsbetrieb hinausläuft.

Zum Schluß wird noch zu erörtern sein, ob der Staat das Fernsprechnetz in allen seinen Teilen ausschließlich selbst anlegen und betreiben soll, oder ob und wieweit der Privatindustrie dabei eine Mitwirkung zugestanden werden kann.

Das Bestreben der Privatindustrie, sich an der Ausbeutung der großartigen Erfindungen auf dem Gebiete des Schnellnachrichtenverkehrs zu beteiligen, geht weit zurück. Der 1855 im Preußischen Landtag eingebrachte, nicht verabschiedete Gesetzentwurf, betreffend die Befugnis, Telegraphenanstalten zu errichten und in Betrieb zu nehmen, wurde u. a. mit der Notwendigkeit begründet, die Materie den Ansprüchen der Privatindustrie gegenüber durch Gesetz zu regeln. Die Regierung wünschte das Maß der Beteiligung Privater an der Herstellung von Telegraphenanlagen gesetzlich festgelegt zu sehen.[2]) Wenn diese Forderung erst durch das Reichs-Telegraphengesetz vom 6. April 1892[3]) erfüllt worden ist, so hat das in der Hauptsache daran gelegen, daß die Telegraphenanlagen im engeren Sinne verhältnismäßig kostspielig sind, zur Bedienung der Apparate geschulte Kräfte erfordern und für die unmittelbare Benutzung durch Private kaum in Betracht kommen. In diesen Verhältnissen ist erst nach der Erfindung des Fernsprechers eine wesentliche Änderung eingetreten. Ein Verkehrsmittel, das in seiner Herstellung billig und von jedermann ohne besondere Vorbildung unmittelbar benutzbar ist, bietet so zahlreiche Verwendungsmöglichkeiten und Vorteile, daß begreiflicherweise in Interessentenkreisen der Wunsch nach Unabhängigkeit vom staatlichen Betriebe entstand und eine gesetzliche Regelung der Streitfrage, ob der Fernsprecher unter das — an sich schon bestrittene —

[1]) Vergl. Telephones 1907, S. 78/79.

[2]) Drucksache 174 der zweiten Preußischen Kammer III. Legislatur-Periode III. Session, S. 1.

[3]) Reichsgesetzblatt 1892, S. 467.

Telegraphenregal falle, schließlich nicht mehr zu umgehen war. Nach jenem Gesetze steht das Recht, Telegraphenanlagen, worunter die Fernsprechanlagen mit begriffen sind, für die Vermittelung von Nachrichten zu errichten und zu betreiben, ausschließlich dem Reiche zu. Die Ausübung des Rechts kann für einzelne Strecken oder Bezirke an Privatunternehmer und muß an Gemeinden für den Verkehr innerhalb des Gemeindebezirks verliehen werden, wenn die nachsuchende Gemeinde die genügende Sicherheit für einen ordnungsmäßigen Betrieb bietet und das Reich eine solche Anlage weder errichtet hat, noch sich zur Errichtung und zum Betriebe einer solchen bereit erklärt. Die Verleihung erfolgt durch den Reichskanzler oder die von ihm hierzu ermächtigten Behörden. Die Bedingungen der Verleihung sind in der Verleihungsurkunde festzustellen.

Ohne Genehmigung des Reichs können errichtet und betrieben werden:

1. Telegraphenanlagen, welche ausschließlich dem inneren Dienste von Landes- und Kommunalbehörden, Deichkorporationen, Siel- und Entwässerungsverbänden gewidmet sind;
2. Telegraphenanlagen, welche von Transportanstalten auf ihren Linien ausschließlich zu Zwecken ihres Betriebs oder für die Vermittelung von Nachrichten innerhalb der bisherigen Grenzen benutzt werden;
3. Telegraphenanlagen
   a) innerhalb der Grenzen eines Grundstücks,
   b) zwischen mehreren einem Besitzer gehörigen oder zu einem Betriebe vereinigten Grundstücken, deren keines von dem anderen über 25 km in der Luftlinie entfernt ist, wenn diese Anlagen ausschließlich für den der Benutzung der Grundstücke entsprechenden unentgeltlichen Verkehr bestimmt sind.

An Versuchen, das Reichsregal zu durchbrechen und der Privatindustrie größeren Spielraum zu verschaffen, hat es bis in die neueste Zeit nicht gefehlt. So hat die Vereinigung der Elektrizitätswerke noch unter dem 30. November 1909 eine Petition an den Reichstag gerichtet, in der um Abänderung jenes Gesetzes nach der Richtung hin gebeten

wurde, daß die für private Anlagen vorgeschriebene Grenze von 25 km in Wegfall käme und elektrische Zentralstationen in Bezug auf die Errichtung von Telegraphenanlagen den im Gesetz erwähnten Transportanstalten gleichgestellt würden. Bei den Reichstagsverhandlungen über die Fernsprechgebühren-Ordnung von 1899 wurde die alte Streitfrage, ob und in welchem Umfange die Staatsverwaltung den Bau der Fernsprechanlagen Privaten überlassen könne und solle, ebenfalls angeschnitten. Der Abgeordnete v. Gamp vertrat den Standpunkt, daß die Ausführung kleinerer Fernsprechanlagen den Gemeinden oder Privaten zu überlassen sei, wie das hinsichtlich des Baus von Bahnen untergeordneter Bedeutung schon der Fall wäre. Seinen Darlegungen pflichtete der Abgeordnete Dasbach bei.[1] Auf Widerspruch des Vertreters der verbündeten Regierungen wurde zwar davon Abstand genommen, der Verwaltung im Gesetz die Verpflichtung aufzuerlegen, unter gewissen Voraussetzungen die Herstellung von Fernsprechanlagen Privaten freizugeben. Der Staatssekretär v. Podbielski hob nachdrücklich hervor, wie eine solche Bestimmung zu einer Durchbrechung des Reichs-Fernsprechregals führe, was auf erhebliche Bedenken stoße. Er stellte indes eine wohlwollende Prüfung der Anregungen aus dem Hause in Aussicht. Auf Grund des § 10 der Fernsprechgebühren-Ordnung vom 20. Dezember 1899, wonach die Bedingungen für die Benutzung der Fernsprecheinrichtungen, insbesondere auch die Gebühren für Anschlüsse, welche mehreren Personen unter Benutzung einer und derselben Anschlußleitung gewährt werden, durch Anordnung des Reichskanzlers festgesetzt werden sollen, sind dann unter dem 31. Januar 1900 „Bestimmungen über Fernsprechnebenanschlüsse“ erlassen worden.[2] Danach können alle Teilnehmer an den Fernsprechnetzen in ihren auf dem Grundstück ihres Hauptanschlusses befindlichen Wohn- oder Geschäftsräumen Nebenstellen errichten und mit dem Hauptanschlusse verbinden lassen. Diejenigen Teilnehmer, welche die Pauschgebühr zahlen, können in den auf dem Grundstück ihres Hauptanschlusses befindlichen Wohn- und Geschäftsräumen anderer Personen oder in Wohn- und Geschäftsräumen auf anderen Grundstücken, mit Zustimmung der Berechtigten, Nebenstellen, die nicht weiter als 15 km von der

---

[1]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 10. Legislatur-Periode I. Session 1898/1900, Band IV, S. 2886.

[2]) Zentralblatt für das Deutsche Reich 1900, S. 23.

Hauptvermittelungsanstalt entfernt sind, errichten und mit ihrem Hauptanschlusse verbinden lassen. Mehr als 5 Nebenanschlüsse dürfen mit demselben Hauptanschlusse nicht verbunden werden. Den Teilnehmern ist überlassen, die Herstellung und Instandhaltung der auf dem Grundstücke des Hauptanschlusses befindlichen Nebenanschlüsse durch die Reichs-Telegraphenverwaltung oder durch Dritte bewirken zu lassen. Die nicht von der Reichs-Telegraphenverwaltung hergestellten Nebenanschlüsse müssen den von der Reichs-Telegraphenverwaltung festzusetzenden Anforderungen entsprechen. Vor der Inbetriebnahme sind die Nebenanschlüsse dem zuständigen Vermittelungsamt anzumelden; dieses ist befugt, jederzeit zu prüfen, ob die Nebenanschlüsse den technischen Anforderungen genügen. Die Herstellung und Instandhaltung der nicht auf dem Grundstück des Hauptanschlusses befindlichen Nebenanschlüsse ist der Reichs-Telegraphenverwaltung vorbehalten.

Auf den ersten Blick mag es befremdlich erscheinen, daß sich der Staat die Errichtung der Nebenstellen auf anderen Grundstücken als dem des Hauptanschlusses vorbehalten hat. Bei Anlagen auf getrennten Grundstücken handelt es sich aber immer um die Übermittelung von Nachrichten zwischen Personen, welche die räumliche Trennung an einem unmittelbaren Gedankenaustausch hindert, also um die Befriedigung eines Verkehrsbedürfnisses. Bei solchen Anlagen überwiegt demnach der Charakter der Verkehrsanstalt. Dazu kommt, daß zur Herstellung der Drahtverbindungen zwischen getrennten Grundstücken in der Regel Außenleitungen erforderlich sind, und daß sich aus dem Nebeneinanderbestehen staatlicher und privater Leitungszüge erfahrungsmäßig große Unzuträglichkeiten für die Einheitlichkeit und Planmäßigkeit der Gesamtanlage ergeben. Das Auskunftsmittel, die Inneneinrichtung der Nebenstellen privatseitig, die Außenleitungen aber gegen Erstattung der Kosten oder gegen mietsweise Überlassung durch den Staat herzustellen, ist nicht empfehlenswert, weil die Abgrenzung der Verantwortlichkeit beim Auftreten von Fehlern und Betriebsstörungen in der Praxis auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen würde.

Die Privatindustrie hat von der ihr eingeräumten Befugnis seither ausgiebigen Gebrauch gemacht. Nach amtlicher Erklärung waren im Reichs-Postgebiet 1910 durch das Reich 220000 Nebenstellen, von

Privaten etwa 30000 hergestellt worden.[1] Das Verhältnis wird sich bei der rührigen Werbetätigkeit der Privatindustrie inzwischen weiter zu Ungunsten der reichseigenen Anlagen verschoben haben. Hieraus ergeben sich für den staatlichen Betrieb der Fernsprechnetze mancherlei Schwierigkeiten. Bayern hat mit Rücksicht auf Unzuträglichkeiten solcher Art ungeachtet aller Anfeindungen die Herstellung von Nebenanschlüssen im Wege der Privatindustrie bis heute nicht zugelassen, Württemberg die zunächst erteilte Genehmigung bald widerrufen. In technischer Beziehung entsprachen die privatseitig hergestellten Nebenstellen vielfach nicht den Anforderungen, auch ließ die Beseitigung der in Fernsprechanlagen nie ganz zu vermeidenden Störungen oft auf sich warten. Die Teilnehmer waren geneigt, die Ursache des Versagens ihrer Einrichtungen zu Unrecht in Fehlern oder mangelhafter Bedienung auf dem Vermittelungsamt zu suchen, und wurden in dieser Ansicht von den Privatunternehmern oder deren Angestellten — zum Teil wider besseres Wissen — noch bestärkt. Dazu kommt, daß die Privatindustrie die ihr gezogenen Grenzen zu überschreiten versucht und auch außerhalb des Grundstücks des Hauptanschlusses private Nebenstellen errichten möchte. Es hat sich als notwendig erwiesen, in den Bestimmungen nachträglich klar zum Ausdruck zu bringen, daß Flächen, die durch fremden Grund und Boden, öffentliche Wege, Plätze oder öffentliche Gewässer von dem Grundstücke des Hauptanschlusses getrennt sind, als besondere Grundstücke gelten.[2] Ferner hat sich die Verwaltung zur Wahrung der Rechte des Reichs genötigt gesehen, Bestimmung dahin zu treffen, daß die Inhaber von Hauptanschlüssen Nebenstellen anderen Personen nicht gewerbsmäßig überlassen dürfen.[3] Das Bestreben einiger rühriger Privatfirmen, das Nebenstellenwesen in weitem Umfange an sich zu reißen, womöglich darin ein Monopol zu erlangen, hat zu recht unerquicklichen Verhältnissen geführt. Große angesehene Telephonfabriken — wie Mix & Genest, Siemens & Halske, Deutsche Telephonwerke, Zwietusch & Co. u. a. mehr — haben sich

---

[1] Drucksache 590 des Reichstags, 12. Legislatur-Periode II. Session 1909/11, S. 18.

[2] Ergänzung der Bestimmungen über Fernsprechnebenanschlüsse vom 15. November 1901 (Zentralblatt für das Deutsche Reich, S. 409).

[3] Ergänzung der Bestimmungen über Fernsprechnebenanschlüsse vom 22. März 1907 (Zentralblatt für das Deutsche Reich, S. 67).

veranlaßt gesehen, öffentlich gegen unlautere Wettbewerbs-Machenschaften gewisser Privat-Telephongesellschaften Stellung zu nehmen und das Publikum vor deren auf bewußte Täuschung hinauslaufenden Anpreisungen zu warnen.[1]) Anderseits ist die Verwaltung in Eingaben an den Reichstag scharfen Angriffen unterzogen worden, die auch in der Kommission zur Beratung des Entwurfs einer neuen Fernsprechgebühren-Ordnung zu Erörterungen Anlaß gegeben haben. Es wurde gegen die Verwaltung der Vorwurf erhoben, sie suche den Wettbewerb der Privatindustrie in der Herstellung von Nebenstellenanlagen unrechtmäßigerweise zurückzudrängen; man bestritt die Rentabilität reichseigener Nebenstellen und warf die Frage auf, ob es nicht im finanziellen Interesse des Reichs geboten sei, der Privatindustrie mehr Spielraum zu gewähren. Aus dem Wettbewerb der Privatindustrie könne nur eine Förderung für das Fernsprechwesen erwachsen. Der Ausschluß der Privatindustrie sei schädlich; es müsse vielmehr durch Gesetz ausdrücklich bestimmt werden, daß Privaten das Recht zustehe, die Ausführung von besonderen Anlagen und Nebenanschlüssen Dritten zu übertragen. Natürlich müsse die Verwaltung nach wie vor die Beschaffenheit und Zuverlässigkeit der verwendeten Einrichtungen nachprüfen dürfen. Es sei deshalb denkbar, die Befugnis zur Errichtung von Nebenstellen usw. auf solche Anwesen einzuschränken, welche unmittelbar aneinander grenzen, und die Verwendung nur solcher Einrichtungen zuzulassen, welche entweder allgemein oder für den einzelnen Fall von der Verwaltung als geeignet erklärt würden. Demgegenüber führte der Staatssekretär des Reichs-Postamts aus, die Behauptung, daß die Gebühren aus den Nebenstellen nicht die Ausgaben deckten, sei unzutreffend; die Gebühren reichten im allgemeinen zur Deckung der Selbstkosten und zur Verzinsung sowie Tilgung des Anlagekapitals aus. Das Verlangen der Privatindustrie, die Verwaltung möge die Herstellung von Nebenstellen ganz aufgeben und diesen Zweig der Privatindustrie überlassen, zeuge von großer Undankbarkeit. Eigentlich müßten sämtliche Nebenstellen von der Verwaltung ausgeführt werden; die Verwaltung habe das größte Interesse an der guten Ausführung der Anlagen, weil der Zustand der Nebenstellen den Betrieb des ganzen Netzes beeinflusse. Hinsichtlich der Zulassung von Privatnebenstellen werde eine Änderung des bisherigen Zustandes zwar nicht beabsichtigt;

[1]) Kölnische Zeitung Nr. 1252 vom 15./11. 1911.

es müsse aber im Interesse des Betriebes wie bisher von der Verwaltung eine Kontrolle ausgeübt werden.[1]) Ein Antrag aus dem Hause, in den Entwurf der neuen Fernsprechgebühren-Ordnung einen Zusatz aufzunehmen, wonach die Ausführung von besonderen Anlagen und Nebentelegraphenanlagen auf dem eigenen und dem unmittelbar anschließenden Grundstücke von dem Teilnehmer auch Dritten übertragen werden dürfe, wurde in der Kommission daraufhin abgelehnt.[2])

Bei der Beurteilung der vorliegenden Fragen wird von folgenden Gesichtspunkten auszugehen sein. Große Geschäftshäuser, Fabriken, Banken usw. können, wie die Verhältnisse heutzutage liegen, in ihrem inneren Betriebe ohne Fernsprechverbindungen zwischen den einzelnen Geschäftsstellen und Arbeitsräumen nicht mehr auskommen und bedürfen deshalb einer eigenen Hausfernsprechanlage. Die Herstellung derartiger rein innerer Anlagen, die mit dem öffentlichen Netz nicht zusammenhängen, deren Einrichtung sich jeweils den besonderen Wünschen und Bedürfnissen des Besitzers anzupassen hat, und an die in Bezug auf Güte der Sprechverständigung wegen der in Betracht kommenden kurzen Entfernungen keine besonders hohen technischen Anforderungen gestellt zu werden brauchen, ist Sache der Privatindustrie.[3]) Soll aber die Möglichkeit bestehen, von allen oder einigen dieser Stellen in das öffentliche Fernsprechnetz — namentlich auch nach auswärts — zu sprechen, so erhebt sich die Frage, ob man neben der Hausanlage und getrennt davon eine besondere reichseigene Nebenstellenanlage einrichten oder — wofür Bequemlichkeits- und wirtschaftliche Rücksichten ins Feld geführt werden — die Einrichtung so treffen soll, daß bestimmte Stellen der Hausanlage wahlweise mit den Hausstellen und in das öffentliche Netz sprechen können. In letzterem Falle muß unbedingte Gewähr dafür gefordert werden, daß diese Sprechstellen — Nebenanschlüsse — in betriebstechnischer Hinsicht nicht hinter den reichseigenen Sprechstellen zurückstehen. Auch ist vom Standpunkt der Allgemeinheit zu fordern, daß nur solche Stellen mit dem öffentlichen Netz in Verbindung gebracht werden können,

---

[1]) Drucksache 590 des Reichstags, 12. Legislatur-Periode II. Session 1909/11, S. 17 u. 18.

[2]) a. a. O. S. 30 u. 31.

[3]) Zu vergl. Ad. Wagner, Finanzwissenschaft, Band II, S. 101, ferner van der Borght, a. a. O. S. 385, 388 u. 390.

für die dem Reiche die verordnungsmäßigen Gebühren zufließen. Die Herstellung der Nebenanschlüsse durch die Privatindustrie kann unter Umständen für die Allgemeinheit Vorteile bieten, beispielsweise bei umfangreichen Anlagen, die einen hohen Kapitalaufwand erfordern, bei schwierig auszuführenden Anlagen in chemischen und anderen Fabriken, zu denen Dritten der Zutritt nicht gestattet werden soll, und dergl. mehr. Anderseits hat die Verbindung privatseitig errichteter Nebenstellen mit reichseigenen Anlagen auch ihre Schattenseite. Von einem unbeteiligten Sachverständigen ist rückhaltlos anerkannt worden, daß ein großer Teil, ja die Mehrzahl aller privatseitig hergestellten Nebenstellenanlagen mangelhaft und unsorgfältig ausgeführt sei; namentlich würden bei dem lebhaften Konkurrenzkampf, der um die Ausführung solcher Anlagen zu entbrennen pflege, und in dem meistens der Billigste Sieger bleibe, die Leitungsanlagen so unzulänglich ausgeführt, daß solche Nebenstellenanlagen zweifelhaftester Art für den Besteller, den Lieferanten und nicht zum wenigsten für die Fernsprechverwaltung eine ständige Quelle von Ärger und Scherereien seien.[1]) Dazu komme, daß es der Privatindustrie an wirklich brauchbaren und zuverlässigen Monteuren fehle, die sich für einen umfangreichen Installationsbetrieb von Nebenstellenanlagen eignen. Es seien Fälle bekannt, wo sich das Monteurpersonal zum Teil aus ehemaligen Malern, Musikern, Hausdienern usw. zusammensetzte, und es sei deshalb die Forderung nicht unberechtigt, daß nur noch Monteure mit behördlichem Befähigungsnachweis für solche Arbeiten zugelassen würden. Dieser Vorschlag ist kaum durchführbar; er dürfte auf erhebliche Schwierigkeiten und Bedenken stoßen. Aus dem Zusammenarbeiten der privaten und reichseigenen Anlagen ergeben sich im weiteren nicht selten Unzuträglichkeiten; in vielen Fällen erwachsen der Verwaltung Kosten für Entsendung von Beamten, die bei ihrem Eintreffen an Ort und Stelle einen Fehler in der reichseigenen Hauptanlage nicht vorfinden, sondern die Störungsursache in den privaten Einrichtungen feststellen. Daß der Konkurrenzkampf zwischen den Privatfirmen häßliche Auswüchse zeitigt und zur Übervorteilung vertrauensvoller Besteller führt, ist bereits hervorgehoben. Überdies drängt sich das Privatnebenstellenwesen in der Hauptsache auf die Groß- und Mittelstädte zusammen. Die in der Unterhaltung kostspieligen Anlagen auf

[1]) Elektrotechnische Zeitschrift 1911, S. 1082.

dem flachen Lande werden dem Reiche überlassen. Vom Standpunkte des Konsumenten ist zu beachten, daß die Privatindustrie durchweg, um auf ihre Rechnung zu kommen, volle Kostenerstattung oder langjährige Mietsdauer beansprucht. Der Staat ist in der Lage, seinen Apparatbedarf im großen und daher billiger zu decken, auch lassen sich die an einer Stelle entbehrlich werdenden Apparate anderwärts nutzbringend wieder verwenden. Die Mindestdauer der Überlassung staatlicher Anlagen kann deshalb wesentlich niedriger bemessen werden; auch braucht der Staat nur laufende Gebühren, nicht aber die Herstellungskosten in Anrechnung zu bringen. Tritt die Notwendigkeit ein, in einem Ortsnetz zur Erneuerung der technischen Einrichtungen der Vermittelungsanstalt zu schreiten, ein Fall, der regelmäßig nach einer Reihe von Jahren wiederkehrt, so ist damit immer der Übergang zu einem technisch vollkommeneren System verbunden. Das bedingt meistens auch eine Auswechselung der Apparate bei den Sprechstellen, woraus dem Besitzer privater Nebenstellen jedesmal Kosten erwachsen, wogegen die reichseigenen, anderweit noch verwendbaren Apparate kostenlos umgetauscht werden. Wenn die Privatindustrie trotz dieser Nachteile für den Konsumenten bisher in zahlreichen Fällen Aufträge erhalten hat, so hat das zum Teil daran gelegen, daß die Reichs-Telegraphenverwaltung mit der Herstellung sogenannter Reihenanlagen maßvoll vorgegangen ist. Man versteht darunter Anlagen, bei denen die einzelnen Sprechstellen ohne fremde Vermittelung untereinander und mit dem Amt in Verkehr treten können. Die Privatindustrie hat der Verwaltung das Recht bestritten, derartige Anlagen überhaupt reichsseitig errichten zu dürfen. Ein solcher Anspruch wird abzuweisen sein. Das Recht der staatlichen Verwaltungen, auch ihrerseits möglichst vollkommene Apparate zu beschaffen und zu verwenden, ist in keiner Weise beschränkt; sie sind im Gegenteil verpflichtet, alle Fortschritte der Technik der Allgemeinheit nutzbar zu machen. Der Staat leitet in Ausübung des Regals das gesamte Fernsprechwesen und hat die Privatindustrie nur zur Mitarbeit zugelassen, ein ausschließliches Recht der Privatindustrie auf eine bestimmte Art der technischen Ausführung von Nebenanschlüssen besteht nicht. Beim Fernsprechwesen handelt es sich nicht um die Ausübung eines freien Gewerbes durch den Staat, sondern da, wo das Regal besteht, um die Ausübung eines Staatshoheitsrechts. Wenn eine Verwaltung Dritten das Recht ein-

räumt, Nebenstellen zu errichten, so ändert das nichts an dem Charakter des Staatshoheitsrechts. Es würde eine Schädigung der Reichsfinanzen bedeuten, wenn reichseigene Nebenstellen in größerer Zahl gekündigt und durch private Anlagen ersetzt würden. Die Allgemeinheit hat kein Interesse daran, daß das Nebenstellenwesen in die Hände von Privaten übergeht. Denn die Apparate stellt der Staat — wenigstens in Deutschland — nicht selbst her, er bezieht sie ebenso wie die Privatinstallateure von den Telephonfabriken. Die Einrichtungskosten stellen sich bei Ausführung der Arbeiten durch staatliches Baupersonal nach früheren Darlegungen im allgemeinen nicht höher als bei der Privatindustrie; die Unterhaltung der Nebenstellenanlagen durch Organe des Staats ist sogar im ganzen genommen weit wirksamer und weniger kostspielig als die Instandhaltung der privaten Anlagen, weil heute in allen Orten von einiger Bedeutung, selbst auf dem flachen Lande, technisch ausgebildetes Personal zur Verfügung steht, das nötigenfalls durch Zuweisung von Postdienstgeschäften usw. voll beschäftigt wird, während die Privatindustrie nur an den größten Orten Zweigniederlassungen und ständiges Personal unterhalten kann und deshalb in den meisten Fällen beim Versagen der privaten Einrichtungen hohe Kosten für Reisen und sonstige Spesen aufwenden muß. In letzter Linie fallen diese Ausgaben den Konsumenten zur Last. Auf die Dauer werden die Privatunternehmer deshalb kaum mit dem Staate auf dem Gebiete des Nebenstellenwesens erfolgreich konkurrieren können; denn die Erkenntnis, daß der Konsument sich bei staatlichen Fernsprechanlagen alles in allem genommen besser steht, wird sich immer mehr Bahn brechen. Zudem handelt es sich bei der Eigenart der Arbeiten und Lieferungen nicht etwa um die Beteiligung zahlreicher Handwerker oder anderer Vertreter des Mittelstandes. Es kommen vielmehr, da man die von den Hauptunternehmern abhängigen Zweiggeschäfte nicht als selbständige Unternehmungen wird ansehen können, nur wenige Firmen in Frage. Die Verhältnisse liegen in mancher Beziehung ähnlich wie bei den früheren Privatposten in den großen Städten. Wie diese im Laufe der Zeit aus überwiegenden Gründen aufgehoben worden sind, so wird vielleicht auch die Privatindustrie im Fernsprechwesen das Feld einst räumen müssen. Bei unbefangener Betrachtung spricht manches für die Vermutung, daß die lauten Klagen der interessierten Kreise dem

Wunsche entspringen, für das Aufgeben eines auf die Dauer nicht rentablen Geschäfts vom Staate möglichst hoch entschädigt zu werden. Ausländische Staatstelegraphenverwaltungen haben die Einrichtung von Nebenstellen durch Private niemals erlaubt; auch in Amerika läßt keine der dortigen Telephongesellschaften zu, daß eine andere in ihrem Netz Sprechstellen errichtet.[1]) Das sollte den Wortführern des Privatbetriebes in Deutschland zu denken geben.

D. Schlussbemerkungen.

Die Ergebnisse der Untersuchung lassen sich, wie folgt, kurz zusammenfassen. Das Fernsprechwesen hat sich nur in Deutschland von Anfang an in den Händen des Staats befunden. Die übrigen europäischen Kulturstaaten haben es durchweg zunächst der Privatunternehmung überlassen und erst allmählich den Übergang zum Staatsbetriebe vollzogen; am spätesten ist England zur Verstaatlichung des Fernsprechwesens geschritten. Die Einrichtungen für den Fernsprechverkehr auf weite Entfernungen befinden sich in Europa durchweg im Eigentum und Betriebe des Staats. Die Ortsfernsprecheinrichtungen in den nordischen Ländern werden teilweise noch heute von Privatgesellschaften betrieben, der Staat macht ihnen aber namentlich in Schweden scharfe Konkurrenz. Die Türkei verfügt noch nicht über Fernsprecheinrichtungen; sie sind erst im Bau begriffen und aus finanziellen Gründen der Privatunternehmung überlassen. In den Niederlanden herrscht in größerem Umfange der Kommunalbetrieb. Im allgemeinen überwiegt sonst der reine Staatsbetrieb. Dagegen behauptet in den Vereinigten Staaten von Amerika der Privatbetrieb bis auf den heutigen Tag siegreich das Feld.

Die Regalität des Fernsprechwesens hat sich fast überall aus der historischen Entwicklung ergeben und später durch das positive Recht

[1]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 12. Legislatur-Periode II. Session 1909/11, S. 1960.

feste Gestalt angenommen. Für die Übernahme des Fernsprechwesens auf den Staat sind fast überall in erster Linie fiskalische Rücksichten maßgebend gewesen; es stellte sich heraus, daß der Fernsprecher dem staatlichen Telegraphen in immer stärkerem Maße Konkurrenz machte und der ohnehin mit Zuschüssen arbeitenden Telegraphie merklich Abbruch tat. Dazu kam die Erkenntnis, daß das Fernsprechwesen seiner inneren Natur nach für den Staatsbetrieb bestimmt erscheint. Seine einschneidende Bedeutung für das gesamte wirtschaftliche und öffentliche Leben des Staates und seiner Bürger, seine Besonderheiten in technischer und rechtlicher Beziehung, die ihm anhaftende Monopoleigenschaft und der Drang zur Konzentration, das Versagen des Wettbewerbs machen es zu einem geeigneten Objekt staatlicher Tätigkeit. Die gegen den Staatsbetrieb erhobenen Einwendungen halten einer näheren Prüfung nicht stand und müssen gegenüber den zahlreichen Vorteilen, die der Staatsbetrieb im Fernsprechwesen vor dem Privatbetriebe aufzuweisen hat, in den Hintergrund treten. Der enge Zusammenhang der Fernsprecheinrichtungen mit denen für den Post- und Telegraphendienst, die Notwendigkeit der gleichmäßigen Ausbreitung des Liniennetzes über Stadt und Land, die Rücksichten auf das leitende Finanzprinzip und auf die zweckmäßigste Gestaltung der Tarife sprechen überwiegend zu Gunsten des Staatsbetriebes. Wie auf dem Gebiete der Post und Telegraphie, so hat auch auf dem des Fernsprechwesens die Erfahrung den Beweis dafür geliefert, daß die Tätigkeit des Staates hier am Platze ist. Die Erfordernisse weitgehender Normalisierung der technischen Anlagen und starker Zentralisation des Betriebes zum Zwecke und im Sinne höchster Ökonomie machen es nicht nur wünschenswert, sondern üben geradezu einen Zwang nach der Richtung aus, daß der Staat das gesamte Fernsprechwesen an sich nimmt und sich in dessen Betrieb weder mit öffentlich-rechtlichen Verbänden noch mit Privaten teilt. Der bisherige Gang der Entwicklung sowie innere, im Wesen der Fernsprecheinrichtungen liegende Gründe berechtigen zu dem Schlusse, daß der reine Staatsbetrieb im Fernsprechwesen immer weiter um sich greifen und schließlich auch in den Ländern den Sieg davon tragen wird, wo heute der Privatbetrieb noch uneingeschränkt herrscht.

Lebenslauf.

Ich, Wilhelm August Heinrich Boas, bin am 4. Mai 1872 als Sohn des Kgl. Preußischen Eisenbahn-Wagenmeisters Karl Boas und seiner Ehefrau Karoline, geb. Rump, in Hannover geboren und in dem evangelisch-lutherischen Glaubensbekenntnisse meiner Eltern erzogen worden. Von Ostern 1878 ab besuchte ich das Leibniz-Realgymnasium meiner Vaterstadt, das ich Ende März 1890 mit dem Zeugnis der Reife verließ, um mich der höheren Postlaufbahn zuzuwenden. Die höhere Verwaltungsprüfung für Post und Telegraphie habe ich am 8. Oktober 1897 bestanden, und zwar unter Führung des Nachweises für den höheren Telegraphendienst. Nach mehrfach wechselnder Beschäftigung in Vorbereitungs- und Durchgangsstellungen in den Ober-Postdirektionsbezirken Hamburg, Magdeburg, Hannover, Berlin, Frankfurt (Oder) und Aachen rückte ich am 1. April 1906 als Ober-Postinspektor in eine Stelle für Bezirks-Aufsichtsbeamte bei der Ober-Postdirektion in Hannover ein. Von dort wurde ich zum 1. Dezember 1908 in das Reichs-Postamt berufen. In der Zentralverwaltung fand ich als Vorsteher des Bureaus für Fernsprechwesen die erwünschte Gelegenheit zur Vertiefung und Erweiterung meiner fachtechnischen und allgemeinen Kenntnisse, die ich durch Studien in dienstfreier Zeit an der Friedrich-Wilhelms-Universität auf breitere wissenschaftliche Grundlage zu stellen suchte. Ich hörte sieben Semester hindurch Vorlesungen aus dem Gebiete der Rechts- und Staatswissenschaften, der theoretischen und praktischen Volkswirtschaftslehre,

der Finanzwissenschaft, Statistik, Geschichte und Philosophie bei den Herren Professoren Anschütz, Ballod, Ludw. Bernhard, Bornhak, Breysig, Günther, Hintze, Hoeniger, Köbner, Lasson, v. Martitz, Münsterberg, Oppenheimer, v. Schmoller, Sering, Spranger, Vierkant, Ad. Wagner und Zimmermann. Im Sommersemester 1911 nahm ich an den Übungen im staatswissenschaftlichen Seminar von Exzellenz Ad. Wagner teil.

Nach Abschluß der Studien nnd nach Annahme meiner Dissertation durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg (Breisgau) unterzog ich mich am 28. Juni 1912 mit Erfolg der mündlichen Prüfung zum Doktor der Staatswissenschaften.